

Ольга КИРИЛЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено сутність та складові елементи фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування. Розглянуто інструменти та методи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділена власним доходам місцевих бюджетів, ресурсному забезпеченню виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, політиці фінансового вирівнювання. Обґрунтовано пропозиції щодо покращення ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування.

Трактування у вітчизняному законодавстві місцевого самоврядування не тільки як права, а й як здатності територіальної громади, а в її особі органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення [1] передбачає відповідне ресурсне забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування. Наявність та вільне розпорядження ресурсами є своєрідною гарантією практичної реалізації задекларованих прав органів місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування становлять: 1) об'єкти власності (рухоме і нерухоме майно); 2) природні ресурси; 3) фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів та цільових фондів, фінансові ресурси комунальних підприємств, частки (паї, акції) у статутних фондах юридичних осіб); 4) нематеріальні активи.

В системі ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування центральне місце займають фінансові ресурси. Концептуальні підходи щодо формування та використання фінансових

ресурсів місцевої влади сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка належить до переліку найважливіших міжнародних стандартів організації місцевих фінансів. Визнання і ратифікація Україною Хартії зобов'язує до врахування її вимог у національному законодавстві. До основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які стосуються ресурсного забезпечення діяльності місцевої влади, віднесено наступні:

- місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси;
- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада;
- місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів;
- розміри місцевих податків і зборів органи місцевої влади мають повноваження встановлювати в межах закону;

– порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;

– захист слабкої (у розумінні фінансової забезпеченості) місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);

– перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободу місцевої влади [2].

Всі з вищенаведених положень Хартії в тій чи іншій мірі відображені в українському законодавстві. Проте окремі з них є лише деклараціями, не підтвердженими конкретним механізмом їхньої реалізації на практиці. І тому теоретичні та прикладні аспекти ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування залишаються актуальними та потребують подальших досліджень.

Як свідчить практика, ефективність ресурсного, в тому числі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування залежить не лише від складу та обсягів їх ресурсної бази, а й від механізму її формування та використання. Відповідно до усталених уявлень щодо сутності фінансового механізму загалом, фінансовий механізм забезпечення органів місцевого самоврядування можна показати як сукупність фінансових ресурсів, які держава на постійній або тимчасовій основі передає у володіння та розпорядження органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, методів, інструментів, важелів та стимулюючих механізмів, за допомогою яких вказані ресурси формуються та надаються органам місцевого самоврядування, та відповідного

нормативно-правового забезпечення здійснення даних процесів. Склад фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування показаний в табл. 1.

Конституційне розмежування повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням, проведений на цій основі розподіл дохідних джерел визначає основні методи, за допомогою яких відбувається забезпечення фінансовими ресурсами. Перш за все, органи місцевого самоврядування наділені власними доходами, які надходять до місцевих бюджетів; цими коштами вони самостійно розпоряджаються і витрачають їх відповідно до визначених пріоритетів і потреб (ми називаємо цей метод самозабезпеченням).

Делегування органами державної виконавчої влади повноважень органам місцевого самоврядування передбачає безповоротне надання державою фінансових ресурсів місцевому самоврядуванню у формі закріплення на постійній основі за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та надання міжбюджетних трансфертів (метод передачі державних коштів).

Органи місцевого самоврядування можуть застосовувати також і кредитний метод фінансового забезпечення шляхом: одержання позичок з бюджетів інших рівнів, отримання кредитів в банківських установах, випуску місцевих позик. Оскільки залучення таких коштів відбувається на засадах поверненості і платності, є підстави для кваліфікації даного методу забезпечення як кредитного.

Основними інструментами фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які використовуються згідно з чинною практикою, є доходи місцевих бюджетів, податки, самооподаткування, міжбюджетні трансферти, внески у цільові фонди, місцеві позики. Саме з їх допо-

Склад фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування

Елементи фінансового механізму	Основні складові елементів фінансового механізму
Фінансові ресурси	доходи місцевих бюджетів
	кошти цільових фондів
	фінансові ресурси підприємств комунальної власності
	багодійні внески і пожертвування
Методи забезпечення	самозабезпечення
	передача державних коштів
	кредитний
Інструменти	власні і закріплені доходи місцевих бюджетів
	загальнодержавні й місцеві податки і збори
	самооподаткування
	міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції)
	внески у цільові фонди
	місцеві позики
Важелі	ставки податків і зборів
	податкові пільги
	штрафи, пені, неустойки
	банківські відсотки
	відсотки по місцевих позиках
Стимули	порядок формування та використання власних доходів місцевих бюджетів
	пільги по місцевих податках і зборах
	порядок стимулювання додаткового одержання доходів, закріплених за місцевими бюджетами
	цільове використання фінансових ресурсів
	захищені бюджетні видатки
Нормативно-правове забезпечення	Конституція України
	укази Президента України
	постанови Верховної Ради України
	нормативні акти Кабінету Міністрів України
	нормативні акти центральних органів виконавчої влади
	нормативні акти органів місцевого самоврядування

могою відбувається процес забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами.

Результативність застосування інструментів фінансового забезпечення залежить від організації кожного з них, структури та внутрішньої будови, тобто від застосування певних важелів та стимулюючих механізмів. І тому дослідження ресурсної бази органів місцевого самоврядування не може проводитися відокремлено від з'ясування механізмів дії фінансових

інструментів, важелів і стимулів. Зупинимося детальніше на окремих з них.

Аналіз українських реалій організації державних і місцевих фінансів дає можливість у сукупності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виокремити наступні основні групи: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, багодійні внески і пожертвування. Центральне місце у цьому переліку займають доходи місцевих бюджетів, які у більшості

органів місцевого самоврядування є також і єдиним джерелом фінансових ресурсів.

Залежно від економічного змісту та особливостей формування в складі доходів місцевих бюджетів доцільно виокремлювати: 1) власні доходи; 2) закріплені доходи; 3) міжбюджетні трансферти. Власними доходами місцевих бюджетів є доходи, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Закріпленими доходами місцевих бюджетів вважаються доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Як відомо, склад власних і закріплених доходів визначений Бюджетним Кодексом України на тривалу перспективу, що створює необхідні передумови для стабільного господарювання і здійснення довгострокового та середньострокового планування. Кодексом закладено основи стимулюючого механізму формування власних доходів, суть якого полягає у тому, що збільшення надходжень власних доходів не супроводжується зменшенням обсягів дотацій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Саме це стимулює органи місцевого самоврядування до вишукування додаткових резервів щодо збільшення власних доходів.

Власні доходи місцевих бюджетів можна згрупувати таким чином:

- місцеві податки і збори;
- загальнодержавні податки і збори, які повністю або частково надходять до місцевих бюджетів (плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; плата за забруднення навколишнього природного середовища; фіксований сільськогосподарський податок; податок на промисел; податок на прибуток підприємств комунальної власності; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення);
- доходи, пов'язані з використанням або відчуженням комунального май-

на (дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності територіальної громади; кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; плата за оренду майнових комплексів; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; відсотки за користування тимчасово вільними бюджетними коштами);

– інші доходи, пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування (надходження від місцевих грошово-речових потерей; плата за надані гарантії щодо виконання боргових зобов'язань; гранти та дарунки; інші надходження, передбачені законами).

Структура власних доходів загального фонду місцевих бюджетів України у 2008 р. показана у табл. 2, дані якої свідчать про те, що основу доходів (понад 80%) складають надходження, що за своєю природою не є суто власними доходами місцевого самоврядування. Це, насамперед, такі загальнодержавні податки, як плата за землю (60,1%), податок на прибуток (4,6%), платежі за користування надрами (2,2%), фіксований сільськогосподарський податок (1,5%).

Важливе значення у складі ресурсної бази місцевого самоврядування належить місцевим податкам і зборам, як такому джерелу, що повною мірою відповідає вимогам, які висувуються до власних надходжень. Проте питома вага місцевих податків і зборів в сукупних доходах місцевих бюджетів України протягом останніх років неухильно зменшується: з 2,3% у 2000 р. до 0,6% у 2008 р. Попри великий перелік цих податків, вони такі не стали вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів України; залишається нераціональною їх структура, коли за рахунок лише двох з чотирнадцяти податків

Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів України, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів у 2008 р.*

№ п/п	Доходи	Питома вага, %
1.	Плата за землю	60,1
2.	Місцеві податки і збори	9,5
3.	Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна	8,9
4.	Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів	6,3
5.	Податок на прибуток	4,6
6.	Платежі за користування надрами	2,2
7.	Фіксований сільськогосподарський податок	1,5
8.	Частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету	1,0
9.	Інші	5,9
	Всього	100

* Складено на основі [3, 119].

і зборів забезпечується понад 80% сукупних надходжень (розраховано за даними Державного казначейства України).

Дуже актуальними на сьогодні залишаються проблеми оптимального формування та ефективного використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які спрямовуються ними на виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Виокремлення видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень державної виконавчої влади та власних повноважень місцевого самоврядування було запроваджено у вітчизняну бюджетну практику разом з прийняттям Бюджетного кодексу України. Такий підхід фактично передбачав собою втілення нової ідеології фінансування бюджетних видатків, сприяв впорядкуванню складу видатків бюджетів усіх видів, встановленню засад їх класифікації та закріплення відповідних джерел фінансування. Кодексом визначено критерії розмежування бюджетних видатків, які поділені на три групи залежно від їхнього змісту та значення, на основі

принципу субсидіарності з врахуванням повноти надання послуг та їх наближення до безпосереднього споживача.

Практика застосування Бюджетного кодексу з часу його прийняття довела беззастережні переваги нових підходів, суть яких загалом полягає у забезпеченні прозорості та об'єктивності у побудові бюджетної системи, справедливості і неупередженості в розподілі суспільного багатства, проведенні децентралізації бюджетних ресурсів та зміцненні місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування. Разом з тим більш чітко виявилися і невирішені питання, зокрема у реалізації одного з ключових аспектів бюджетної реформи – фінансуванні власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, які полягають у наступному:

- існування занадто великої кількості адміністративно-територіальних одиниць, що перешкоджає забезпеченню необхідного рівня фінансової самодостатності більшості територіальних громад, актуалізує проведення адміністративно-територіальної реформи;

– відсутня нормативна база, яка регламентує процес передачі повноважень державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

– незначним залишається перелік власних доходів місцевих бюджетів, які за обсягами надходжень виявилися недостатніми у переважній більшості випадків для фінансування власних повноважень місцевого самоврядування;

– відсутні мотивації у органів місцевого самоврядування до збільшення власної дохідної бази, пошуку і залучення альтернативних дохідних джерел;

– обмежені можливості органів місцевого самоврядування у сфері планування та використання бюджетних ресурсів, які спрямовуються на утримання соціально-культурної сфери;

– відсутній дієвий контроль за фінансуванням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади та ін.

За своїм значенням і обсягами фінансування делеговані повноваження виявилися вагомішими, ніж власні повноваження органів місцевого самоврядування, що суттєво перешкоджає втіленню основного призначення інституту місцевого самоврядування – самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення. Найбільш гострою проблемою залишається фінансове забезпечення здійснення як власних, так і делегованих повноважень. Традиційною вже стала практика ухвалення загальнодержавних програм без належного їх фінансового забезпечення; підвищення соціальних стандартів і виплат, тягар фінансування яких лягає на місцеві бюджети; надання пільг по податках, закріплених за місцевими бюджетами, без належної компенсації втрачених доходів; передача фінансування окремих видатків з державного на місцеві бюджети, що погіршує фінансове

становище територіальних громад і не сприяє зміцненню їх фінансової бази.

Парадоксальною за своєю суттю є ситуація для більшості місцевих бюджетів, коли кошти, призначені для фінансування власних повноважень, органи місцевого самоврядування змушені спрямовувати на фінансування делегованих повноважень: утримання освітніх та культурних закладів, установ охорони здоров'я тощо. За словами голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету М. Деркача, щорічно на виконання делегованих державних повноважень спрямовується майже 1/3 частина обсягу власних доходів місцевих бюджетів [4, 4].

І незважаючи на це, обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються на виконання делегованих повноважень, недостатні для надання їх населенню України відповідно до конституційних гарантій. Так, за висновками фахівців “лише в кількох регіонах, а точніше в кількох великих містах, надається більш-менш повний перелік гарантованих законодавством публічних послуг. Натомість у більшості регіонах є проблеми з наданням навіть життєво необхідних послуг” [5, 22].

Ми згодні з застереженнями фахівців Світового банку, що практика передачі органам місцевої влади нових функцій і зобов'язань без відповідного обсягу фінансування може спричинити дестабілізацію суспільних фінансів, адже тим самим відбувається підприв довіри до бюджетного процесу, створюються можливості для уникнення відповідальності за прийняті бюджетні рішення [6, 40].

Посадові особи органів місцевого самоврядування справедливо нарікають на відсутність нормативної бази щодо делегування повноважень, що унеможливорює ефективно їх здійснення, недостатнє фінансове забезпечення їхнього виконання. У Верховній Раді вже другий рік знаходиться

ся на розгляді проект закону “Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, зареєстрований 01.02.2008 р., № 1472. Законопроектом обумовлена юридична врегульованість даних відносин, передбачено, що делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади або іншим органам місцевого самоврядування повинно здійснюватися відповідно до Конституції і законів України, статутів територіальних громад та умов договору між суб’єктом делегування повноважень та суб’єктом, якому делегується повноваження.

Окрім організаційних аспектів делегування повноважень в законопроекті закладено норми, які сприятимуть зміцненню матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення делегованих повноважень. Так, вказано, що виконання органом місцевого самоврядування окремих повноважень органу виконавчої влади починається лише після передачі відповідних матеріальних і фінансових засобів. Крім того, передбачено, що суб’єкт владних повноважень (орган місцевого самоврядування) може відмовитися від виконання делегованих повноважень зокрема у випадках їх неналежного, недостатнього або несвоєчасного фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Ми вважаємо, що формування законодавчих основ делегування та виконання повноважень, а також фінансування відповідних бюджетних видатків сприятиме вдосконаленню взаємовідносин між державною владою та органами місцевого самоврядування, ефективній реалізації державної політики на місцевому рівні, покращенню якості надання суспільних послуг населенню територіальних громад.

Докорінно змінити становище з наповнення місцевих бюджетів та посиленням фінансової основи місцевого самоврядування покликана нова редакція Бюджетного кодексу від 23 червня 2009 р. В законі, ухваленому Верховною Радою України, проте не підписаному Президентом, передбачено розширення складу власних доходів місцевих бюджетів за рахунок включення 100% плати за землю, транспортного збору та збору за забруднення навколишнього природного середовища, 50% податку з доходів фізичних осіб, 50% сум перевищення установленого обсягу усіх податків; розширення переліку джерел бюджету розвитку за рахунок надходження 15% податку з доходів фізичних осіб та 10% податку на прибуток підприємств [7].

Пропонується розширення переліку видатків при розрахунку обсягу дотацій вирівнювання та запровадження прямих міжбюджетних відносин усіх територіальних громад безпосередньо з Міністерством фінансів України з метою уникнення існуючого суб’єктивізму при розподілі бюджетних ресурсів на рівні областей та районів, що також сприятиме покращенню ресурсного забезпечення повноважень усіх рівнів влади.

Важливим методологічним питанням реалізації делегованих повноважень є розрахунок бюджетних видатків, пов’язаних з їх фінансуванням та визначенням обсягів коштів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Справа в тому, що чинний формульний порядок розрахунку видатків, які враховуються при визначенні обсягів дотацій вирівнювання (т. б. видатків, пов’язаних з виконанням делегованих повноважень) базується на розподілі обмежених бюджетних ресурсів пропорційно наявному контингенту або кількості отримувачів суспільних послуг, а не на потребах відповідних соціально-