

Кириленко О.П.,
кандидат економічних наук

ФІНАНСОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання фінансової незалежності місцевих органів влади мають виняткове значення у зв'язку із становленням і зміцненням у нашій державі інституту місцевого самоврядування в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася у 1996 році і вимог якої вона повинна дотримуватись.

Вважається, що головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності із обраними пріоритетами. Фінансову незалежність також розуміють як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, як забезпечення їхнього розв'язання з допомогою коштів.

Основний Закон нашої держави конституційно закріпив існування місцевого самоврядування, а Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", розвиваючи положення Конституції, визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування особливої актуальності набуває правова та організаційна самостійність, підґрунтям якої є певна матеріальна і фінансова база, до складу якої згідно з чинним законодавством належать:

- рухоме і нерухоме майно, яке є у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні фонди (у тому числі валютні);
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, які перебувають в управлінні районних та обласних рад.

В умовах хронічної нестачі коштів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, важливо правильно визначити обсяг фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування. Логічна послідовність цього складного та трудомісткого процесу представлена в загальних рисах на рисунку.

©Кириленко О.П., 2001

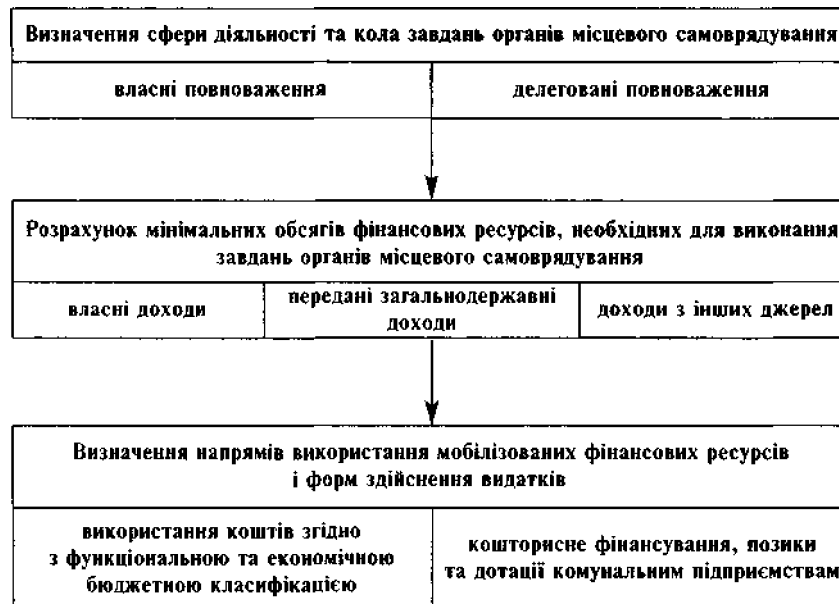


Рисунок. Структурно-логічна схема визначення потреби у фінансових ресурсах органів місцевого самоврядування.

Чинна практика свідчить про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні й спортивні заклади); вони є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, рідше — частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Надзвичайно обмеженими є права місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів. Зокрема, статтею 18 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” встановлено, що з 01.01.1999 року кошти усіх державних і місцевих позабюджетних фондів (крім Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України) зараховуються до відповідних бюджетів і витрачаються на заходи, передбачені законодавством. Органи місцевого самоврядування позбавлені можливості створювати валютні фонди ще з 1993 року. Запровадження таких жорстких обмежень було спричинено численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, надходженням до них коштів, замість надходжень до місцевих бюджетів, відсутністю дієвого контролю за використанням фондів.

В Україні місцеві позики не набули належного поширення, як це практикується у розвинених країнах, внаслідок неврегульованості правових та організаційних процедур їхнього розміщення та обігу, нерозвинутості інфраструктури

фондового ринку, відсутності вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіри до державних цінних паперів тощо. Але головне, що, на наш погляд, перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик, — це відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

До складу матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування лише номінально входять земля та інші види природних ресурсів, які розміщені на території громад, адже вони не включені до переліку об'єктів, щодо яких виникає право комунальної власності. Більше того, невизначеність правових відносин стосовно володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду цих об'єктів як важливої умови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

Отже, останніми роками спостерігається звуження сфери застосування і навіть відмирання багатьох інституцій, притаманних місцевим фінансам. Склалося становище, при якому поняття місцевих фінансів в територіально визначених межах у більшості випадків обмежується лише відносинами формування і використання коштів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим поряд із питанням фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в цілому особливої актуальності набуває проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

У чинному законодавстві основними складовими поняття самостійності місцевих бюджетів є:

- невключення місцевих бюджетів до державного бюджету України та інших бюджетів;
- наявність власних і закріплених джерел доходів місцевих бюджетів;
- право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів;
- право самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавче обмеження можливостей їх вилучення;
- компенсація державою додаткових видатків органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень, що приймають органи державної влади.

Практичне втілення самостійності кожного місцевого бюджету безпосередньо залежить від того, як формується його дохідна база. Залежно від територіальної локалізації доходів доцільно розрізнити: 1) доходи, одержані на території, підпорядкованій даному місцевому бюджету і 2) доходи, одержані на інших територіях, які за допомогою бюджетних важелів перерозподілу спрямовуються в місцевий бюджет (дотації, субвенції).

У свою чергу доходи, одержані на території, підпорядкованій місцевому бюджету, поділяються на власні, закріплені й регулюючі. У зв'язку із тим, що визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи, зупинимося на них де-

тальніше. Залежно від способу одержання власних доходів їх можна поділити на:

- податкові доходи (місцеві податки і збори);
- доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування (прибирання території, вивезення сміття, припаркування автотранспорту тощо);
- доходи від комунального майна (орендна плата, надання права на полювання, рибальство, плата за торгові місця на ринках, частина прибутку комунальних підприємств, кошти від приватизації комунального майна).

Проте ні в законодавчих документах, ні в економічній літературі немає чіткого визначення і, що найголовніше, переліку ні власних, ні закріплених доходів місцевих бюджетів. Як свідчить практика, власними слід вважати доходи, які виникають внаслідок рішень, які приймають органи місцевого самоврядування. Закріпленими слід вважати доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів. Звичайно, що за своєю природою закріплені доходи — це загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. В чинному законодавстві відсутнє також і визначення поняття регульовальних доходів. Більше того, нерідко можна зустріти ототожнення власних і закріплених доходів, закріплених і регульовальних доходів.

Наприклад, у статті 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сказано, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Не зрозуміло, чи регульовальні доходи надходять до складу доходів місцевих бюджетів, чи ні. Хоча сам термін "регульовальні доходи" активно використовувався певний час у вітчизняному законодавстві (зокрема, у законах про державний бюджет України на 1992 рік і 1993 рік).

Ми вважаємо, що власними слід вважати лише доходи, які відповідають таким вимогам:

- кошти, які одержують органи місцевого самоврядування мають бути локалізовані, тобто територіально закріплені. Виконання цієї умови дає можливість встановити безпосередній зв'язок між податковими надходженнями на певній території і діяльністю місцевої влади, обраної населенням цієї території, щодо запровадження податків, зборів, платежів, визначення їх розмірів, надання пільг тощо;
- місцеві органи самоврядування повинні мати право самостійно визначати напрями витрачання одержаних коштів, виходячи із конституційних вимог і чинного законодавства, а також обраних місцевих пріоритетів економічного і соціального розвитку. Самостійність витрачання коштів створює передумови для контролю з боку виборців за результативністю діяльності місцевої влади;
- органи місцевого самоврядування повинні повністю контролювати власні дохідні джерела. Контроль за мобілізацією та використанням власних доходів передбачає також право місцевого самоврядування самостійно встановлювати ставки оподаткування та розміри плати за місцеві послуги.

Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначається політикою органів місцевого самоврядування: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, яка повністю їх контролює і використовує на свій розсуд. На жаль, цим вимогам не відповідає жоден вид доходів місцевих бюджетів.

У сучасних умовах місцеві бюджети опинилися у повній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків і розміри дотацій і субвенцій із державного бюджету України. Так, у 1999 році за рахунок місцевих податків і зборів було сформовано лише 2,8% доходів місцевих бюджетів України. Закріплені доходи, які за своєю природою є загальнодержавними податками, зборами, що традиційно у повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів, становили більш як 1/4 сукупних доходів місцевих бюджетів України. Регульовані податки (податок на прибуток підприємств, прибутковий податок із громадян) у структурі доходів місцевих бюджетів досягли рівня 48,8%, дотації — 18,7%.

Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не тільки майже повна їхня залежність від загальнодержавних доходів, а й нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни складу доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення місцевою владою не тільки перспективної фінансової політики, а й гарантування нормальних умов для функціонування протягом року.

Така ситуація веде до дискредитації місцевої влади і, як наслідок, державної влади взагалі. Брак фінансових ресурсів на місцевому рівні призводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються поліпшити свій фінансовий стан за рахунок невиконання або хоча б несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою з податків, які надходять до державного бюджету України, зборів до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на стягнення, в першу чергу, тих загальнодержавних податків, які повністю надходять у місцеві бюджети, на шкоду тим податкам, що надходять до державного бюджету України.

Зрозуміло, що в унітарних державах не може бути повністю самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні їх не так багато. В усіх випадках доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. Питання в іншому: наскільки вагомі власні доходи? Яка залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних надходжень? Чи достатні власні доходи для виконання власних повноважень? Ми вважаємо, що виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування повинно забезпечуватися надходженням до місцевих бюджетів власних доходів.

Із проблемами формування власної дохідної бази місцевих бюджетів тісно пов'язане питання податкової (фіскальної) автономії місцевої влади. Для України характерна низька податкова автономія органів місцевого

самоврядування тому, що більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок регульованих доходів і дотацій або субвенцій. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно з переліком і в межах, визначених Верховною Радою України, а також наданням пільг за місцевими податками і зборами згідно з чинним законодавством.

Залежність місцевих бюджетів від центрального уряду, а отже, від державного бюджету можна зменшити шляхом надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки і самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування). Це сприятиме встановленню справжньої фінансової самостійності місцевого самоврядування. Система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об'єктів оподаткування не виділятимуться окремі об'єкти для цілей місцевого оподаткування.

Забезпечення фінансової автономії місцевої влади — це питання не суто економічного характеру, воно завжди мало політичний підтекст. Проблема надання права місцевим органам самоврядування запроваджувати на своїй території власні податки потребує відповіді на запитання: чи довіряє держава місцевій владі?

Аналіз практики формування і використання місцевих бюджетів України дає можливість зробити висновок, що самостійність місцевих бюджетів залишається лише формальною, а не реальною. Недостатньо проголосити принцип самостійності, необхідно законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. В першу чергу це стосується визначення і чіткого розмежування повноважень державної влади і органів місцевого самоврядування. на цій основі розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, теоретичного обґрунтування понять “власні” і “закріплені” доходи місцевих бюджетів.

Необхідно переглянути склад місцевих податків і зборів із метою посилення їхньої фіскальної ролі, віднести до місцевих окремі загальнодержавні податки і збори, які в даний час є закріпленими за місцевими бюджетами. Самостійність місцевих бюджетів, а отже, і фінансова незалежність органів місцевого самоврядування повинна бути підкріплена наданням їм права самостійного встановлення місцевих податків і зборів.

Розглядаючи самостійність місцевих бюджетів, слід враховувати також і сучасні загальноекономічні фактори соціально-економічного розвитку України, такі як падіння обсягів валового внутрішнього продукту, дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, нерозвинутість фондового ринку, нестабільність законодавчої бази тощо. Без розв'язання цих, а також багатьох інших складних проблем перехідного періоду розвитку економіки України неможливо вести мову про фінансову незалежність місцевого самоврядування, а отже, і побудову демократичної держави.