

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАКТИЦІ

На основі правового і наукового підходів проаналізовано проблеми реалізації у вітчизняній практиці принципів організації місцевих фінансів. Розглянуто положення Європейської хартії місцевого самоврядування та нормативно-правового поля нашої держави, які визначають механізм фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Обґрунтовано можливість адаптації до практики України низки принципів, які використовують у зарубіжних країнах.

Принципи організації місцевих фінансів є тими основоположними засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні. Можливості їх реалізації в практичній площині залежать від рівня демократизації суспільного життя та розвитку інституту місцевого самоврядування. У нашій державі в переважній більшості випадків ці принципи мають неформальний характер і тільки декларативно відображають правила функціонування системи місцевих фінансів. Тому формулювання їх змісту має бути реалістичним, позаяк в іншому випадку вони не матимуть жодного сенсу, як наприклад, обґрунтованість, ефективність, справедливність, подані у вітчизняному законодавстві.

Концептуальні засади муніципальних фінансів досліджували представники західної фінансової науки: Дж. Аронсоф, Р. Берд, Дж. Б'юкенен, Ш. Бланкарт, Р. Маггрейв, Ю. Немец, У. Оутс, Г. Райт, Дж. Стігліц, Ч. Тібо, Ф. Фабоцці, Х. Ціммерман, А. Шах й інші. В Україні теоретичне підґрунтя місцевих фінансів заклали провідні вчені-економісти: О. Василик, М. Долішній, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко,

М. Кульчицький, О. Лилик, І. Луніна, О. Музика, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Слухай, В. Федосов, С. Юрій та інші. Проте динамічність розвитку фінансових відносин на місцевому рівні потребує перегляду принципів їх організації з тим, аби вони повною мірою відповідали загальноприйнятим правилам.

Метою статті є вивчення різних підходів до принципів організації місцевих фінансів і вироблення на цій основі заходів щодо їх реалізації на сучасному етапі українського державотворення. Для її досягнення використали широке коло методів наукового дослідження, як-от: абстрагування, синтез, аналіз, порівняння, дедукція, узагальнення й інші. Інформаційно-статистичною основою статті стали публікації зарубіжних і вітчизняних науковців, які досліджували питання місцевих фінансів, законодавчі акти та нормативно-правові документи, що визначають систему та гарантії фінансової незалежності місцевого самоврядування, звітні дані Державної казначейської служби України.

Принципи організації місцевих фінансів можна розглядати у контексті правового і наукового підходів. Зміст першого полягає у закріпленні на законодавчому рівні поло-

жень, що визначають механізм фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи і сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади. Втім найголовнішою особливістю цього документа є регламентація спільно вироблених принципів організації місцевих фінансів, які повинні застосовуватися у всіх європейських країнах.

Ратифікувавши в другій половині 1990-их рр. Європейську хартію місцевого

самоврядування, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку інституту демократії. Адже виконання її положень повинне гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевого самоврядування. На відміну від зарубіжної практики, більшість із них мають декларативний і рекомендаційний характер, іншими словами, захист та зміцнення місцевої автономії за допомогою цього документа не втілюється в Україні. Головним чином це стосується статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій достатньо прагматично обґрунтовано принципи організації місцевих фінансів (рис. 1).

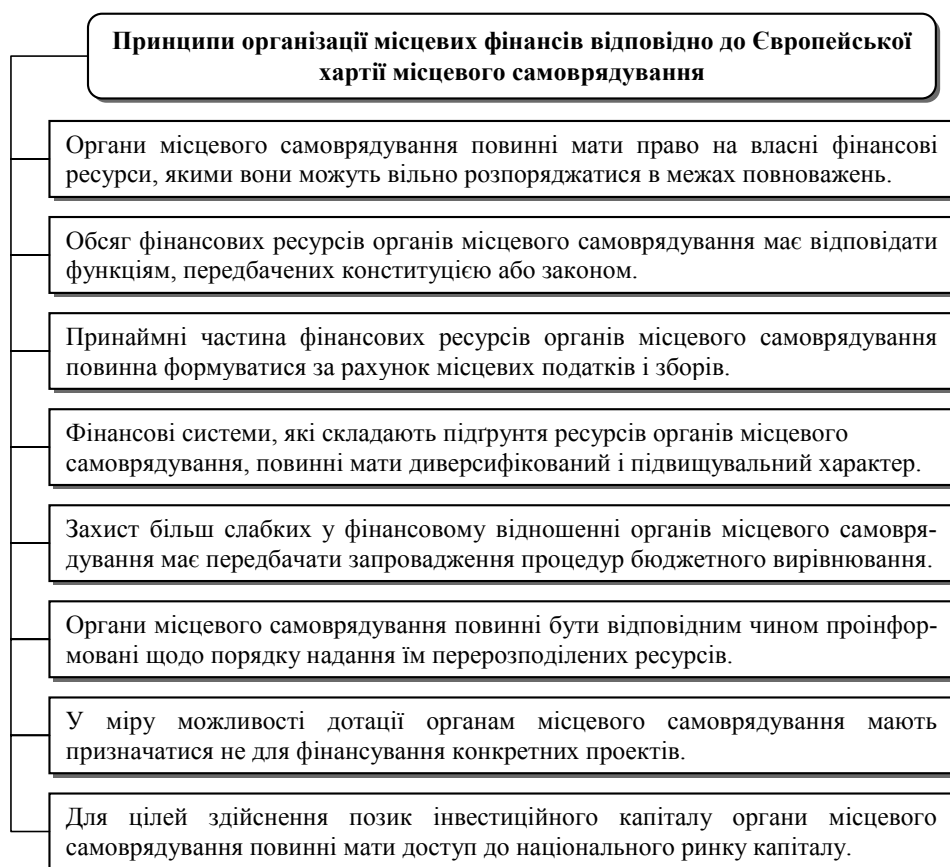


Рис. 1. Принципи організації місцевих фінансів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування*

* Побудовано на основі [1].

У параграфі 1 статті 9 Хартії зазначено, що органи місцевого самоврядування повинні мати право в рамках національної економічної політики на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [1]. Незважаючи на те, що Бюджетний кодекс України визначає різні джерела їх мобілізації (зокрема, від справляння місцевих податків і зборів до надходження адміністративних штрафів, різного роду добровільних внесків підприємств, плати за послуги бюджетних установ) [2], більшість із них мають незначну частку в доходах місцевих бюджетів, через що органи місцевого самоврядування позбавлені права витратити їх.

Загалом же практика фінансового забезпечення місцевого самоврядування свідчить про високу залежність місцевих бюджетів від податкового механізму формування доходів. Незважаючи на значне збільшення обсягу податкових надходжень з 44,6 млрд. грн. у 2007 р. до 73,1 млрд. грн. у 2011 р., органи місцевого самоврядування не володіли достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них функцій і завдань. Різноманіття податків із неоднорідною базою оподаткування призвело до організації складного механізму їх справляння та невмотивованого зростання адміністративних витрат податкового апарату держави. Тобто окремі їх різновиди були збитковими і недоцільними.

У 2011 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України становила 40,3%. При цьому основними джерелами їх наповнення були податок на доходи фізичних осіб (54,4 млрд. грн., або 30,0% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів) та податок на землю (10,7 млрд. грн., або 5,9% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів). Водночас було мобілізовано 2,5 млн. грн. місцевих податків і зборів, або 1,4% від загального

обсягу доходів місцевих бюджетів. Вказані цифри підтвердили критичний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що зводиться до браку достатніх фінансових ресурсів та важелів впливу для надання мінімальних соціальних гарантій.

На відміну від вимоги параграфу 1 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, в нашій державі технічно виконується наступний принцип організації місцевих фінансів: частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону (параграф 3 статті 9) [1]. Якщо ж його розглядати з прагматичної точки зору, підсистема місцевого оподаткування в Україні знівельовала себе, забезпечуючи трохи більше 1% власних доходів місцевих бюджетів. Натомість у Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії, Швеції та ін. цей показник становить понад 84%.

Прийняття в 2010 р. Податкового кодексу України призвело до зменшення кількості місцевих податків і зборів та впровадження нових податкових платежів. Зокрема, із 14, а враховуючи впроваджені на час експерименту збори на розвиток рекреаційного комплексу та пасажирського електро-транспорту в Автономній Республіці Крим, 16 місцевих податків і зборів, у цьому нормативно-правовому документі визначено тільки податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Істотне збільшення обсягу надходження місцевих податків і зборів з 819,4 млн. грн. у 2010 р. до 2,5 млрд. грн. у 2011 р. було продиктоване впровадженням у підсистему місцевого оподаткування України єдиного податку. Незважаючи на зміну механізму справляння

цього платежу, порівняно з попереднім періодом, надходження виросли на 92,5 млн. грн., або 4,9%. У той же час збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору в сукупності було мобілізовано 516,1 млн. грн. (майже в 4 рази менше ніж єдиного податку), що свідчить про недоцільність, неефективність, збитковість, складність адміністрування.

Оцінюючи роль місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, не потрібно зневажати тим фактом, що вони є, насамперед, міськими податковими платежами. Адже переважна більшість коштів від їх загальної суми надходила до бюджетів великих міст (наприклад, Дніпропетровська, Донецька, Запоріжжя, Києва, Луганська, Львова, Одеси, Хмельницького, Харкова), до того ж значно переважаючи загальнодержавний показник. Аналогічно за окремими населеними пунктами через нерівномірний географічний розподіл об'єктів оподаткування надходження місцевих податків і зборів були малими, а їх питома вага у структурі доходів селищних і сільських бюджетів не перевищувала 1%.

У параграфі 2 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбачених конституцією [1]. Втім співвідношення між повноваженнями, що покладаються на ці органи, й обсягом фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися, характеризується значним дисбалансом. Це виявляється не лише у недофінансуванні базових соціальних послуг, а й у відсутності фінансових важелів впливу на економічний розвиток територій. У результаті цього більшість місцевих бюджетів перетворені на фінансові плани, в яких спостерігається значна невідповідність між дохідною та видатковою частинами.

Аналіз витрачання коштів місцевих бюджетів України свідчить, що найбільшу частку в їх загальній структурі займали видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення. При цьому упродовж досліджуваного періоду вони мали тенденцію до зростання з 68,9 млрд. грн. у 2007 р. до 139,6 млрд. грн. у 2011 р. Незважаючи на це, соціальні видатки місцевих бюджетів не забезпечували реальних потреб населення. Їх щорічне збільшення є звичним явищем сьогодення, продиктоване радше політикою уряду "латання бюджетних дірок", оскільки темпи інфляційних процесів в Україні значно перевищують мізерні обсяги фінансування соціального розвитку територій.

На відміну від соціальних видатків місцевих бюджетів України, бюджетні асигнування на економічну діяльність скорочуються в абсолютних і відносних розмірах. Аналіз їх структури за 2006–2011 рр. в розрізі видів бюджетів дає змогу констатувати перевищення більше ніж утричі обсягу цих видатків у державному бюджеті над місцевими бюджетами. Таку тенденцію можна пояснити відголосом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів, яка традиційно нівелювала роль місцевих бюджетів у фінансуванні народного господарства. Асигнування, що виділялися з цих бюджетів на економіку регіонів, були мізерними, а подекуди майже невідчутними для системної модернізації.

Зміст параграфу 4 статті 9 Хартії полягає у тому, що фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань [1]. На практиці це проявляється у спроможності останніх незалежно

від інших вирішувати, яким способом надавати ті чи інші суспільно значимі блага та послуги, впроваджувати місцеві податки і збори, розміщувати довготермінові облігаційні позики, отримувати банківські кредити та запускати вексельні програми з метою фінансування інвестиційних програм.

Викликає зацікавлення принцип організації місцевих фінансів, поданий у параграфі 5 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. В ньому йдеться про те, що захист фінансово слабких органів місцевого самоврядування має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання чи аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який вони повинні нести [1]. Для цього у бюджетному законодавстві нашої держави передбачено використання різного роду дотацій вирівнювання, що дає змогу додатково профінансувати завдання та функції, які органи місцевого самоврядування здійснюють у межах власної компетенції.

У параграфі 7 зазначено, що в міру можливості дотації органам місцевого самоврядування мають призначатися не для фінансування конкретних проектів [1]. Цей принцип організації місцевих фінансів відповідає її змісту як безповоротної допомоги з бюджету вищого рівня, що не має цільового характеру та надається у випадку перевищення видатків над доходами. З одного боку, держава використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби збалансувати їх повноваження з ресурсними можливостями. З іншого боку, надмірне використання дотацій може дестимулювати ці органи у збільшенні обсягу власних надходжень і пошуку альтернативних джерел доходів.

Практика надання дотацій місцевим бюджетам України свідчить про істотне збільшення їх обсягу з 23,3 млрд. грн. у

2007 р. до 48,1 млрд. грн. у 2011 р. При цьому найбільшу частку займали дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам (понад 90%). Натомість решта дотацій не мали значного впливу на виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань. Зокрема, частка додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів становила 5%, а її розподіл здійснювався за формульним підходом, відповідно до кількості бюджетних установ на тисячу чоловік та щільності населення адміністративно-територіальних одиниць.

Важливим елементом демократизації суспільного життя є виконання принципу гласності, за якого органи місцевого самоврядування мають бути проінформовані щодо порядку надання їм перерозподілених ресурсів (параграф 6 статті 9) [1]. У коментарях до Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено: коли перерозподілені ресурси розподіляються згідно з критеріями, визначеними у законодавстві, то положення параграфа виконуватимуться, якщо з цими органами будуть проводитись консультації під час підготовки відповідного законодавства [3]. Принцип гласності є необхідною умовою оптимальної діяльності органів місцевого самоврядування як одного з інститутів громадянського суспільства.

Найбільш дискусійний характер має параграф 8 статті 9 Хартії, в якому зазначено, що для здійснення позик інвестиційного характеру органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу [1]. В нашій державі ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність, недостатній вибір фінансових інструментів, що призводить до скорочення можливості залучення і використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений

ніж внутрішній, деякою мірою розширює можливості реципієнтів капіталу не тільки щодо обсягів і строків залучення коштів, а й вибору фінансових інструментів, які застосовуються.

Подані в статті 9 Хартії принципи організації місцевих фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні (рис. 2). Зокрема, відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування в нашій державі здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування тощо [4].

Незважаючи на те, що на постсоціалістичному просторі законодавство України має чи не найбільш прогресивний характер, чимало аспектів нормативно-правового поля зарубіжних країн можна впровадити у вітчизняну практику. Насамперед, необхідно звернути увагу на принципи солідарності (допомога адміністративно-територіальним одиницям у разі форс-мажорних

обставин шляхом виділення коштів з резервного фонду), місцевої фінансової автономії (місцеві органи влади мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власті потреби), пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць мають відповідати повноваженням місцевих органів влади) [5].

Придатним до імплементації у вітчизняне законодавство може бути принцип ануїтету, зміст якого полягає в тому, що дохідна і видаткова частини місцевих бюджетів затверджені законом терміном на один бюджетний рік. При цьому всі операції з надходження платежів протягом бюджетного року спрямовуються на бюджетний рахунок і використовуються за цільовим призначенням для належного виконання місцевих бюджетів. Також велике зацікавлення викликає принцип бюджетної спеціалізації, зокрема, згідно з ним доходи та видатки повинні бути затверджені в бюджеті за джерелами походження, згрупованими за їх економічною природою і призначенням відповідно до бюджетної класифікації [6].

Крім правового підходу, апробованого упродовж багатьох років, у визначенні принципів організації місцевих фінансів науковці схиляються до принципів субсидійності, еквівалентності, децентралізації (рис. 3).

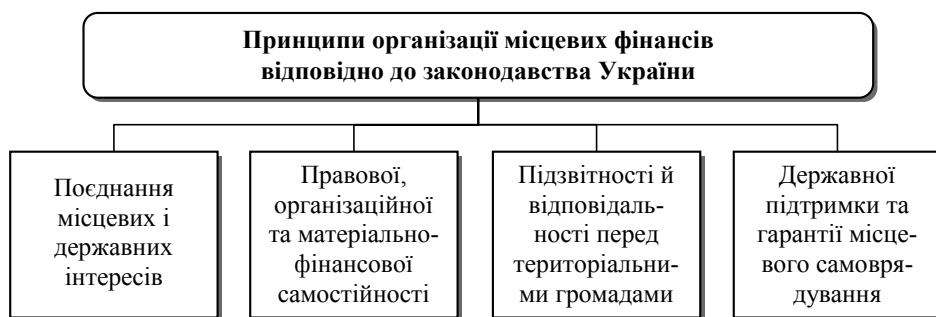


Рис. 2. Принципи організації місцевих фінансів відповідно до законодавства України*

* Побудовано на основі [4].

Так, наприклад, субсидійність означає наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значимих благ і послуг, які надають мешканцям територіальних громад під час розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи. Впровадження цього принципу передбачає здійснення низки заходів у контексті деконцентрації державної влади для наділення органів місцевого самоврядування необхідними важелями впливу, що забезпечать спроможність регіонів до розвитку.

В основі еквівалентності лежить ідея податкової справедливості, яка безпосередньо стосується платників місцевих податків і зборів. Відповідно до цього принципу фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значимих благ і послуг повинні зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень. В ідеальному варіанті інституційна симетрія, за якої споживачів цих благ і послуг, носіїв рішень і платників урівнюють, й однакості у прийнятті політичних рішень мають запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж мають зробити це насправді.

Вирішальним в організації місцевих фінансів має бути принцип децентралізації, що зводиться до делегування частини компетенцій від центральних органів державного управління на користь місцевого самоврядування. Його зміст характеризує роль цих органів як інституту публічної влади та громадського суспільства в організації фінансових відносин на місцевому рівні. У разі встановлення бюджетних обмежень ключовим наслідком розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності механізму надання суспільно значимих благ і послуг. Інші гіпотези щодо децентралізації полягають у стимулюванні інновацій і зростанні конкурентоспроможності.

Незважаючи на те, який підхід буде застосовано, достатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації гарантій суверенітету та побудови демократичної системи влади. За цих обставин ключовим чинником у налагодженні соціально-економічного життя в регіонах має стати ефективне формування системи місцевих фінансів, здатної перетворити територіальні громади із до-



Рис. 3. Науковий підхід до принципів організації місцевих фінансів

таційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний добробут їх мешканців. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних країн, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, стають стабілізатором суспільно-політичного ладу.

Подальші наукові пошуки повинні бути спрямовані на моделювання реалізації на практиці теоретично обґрунтованих принципів організації місцевих фінансів. Це дасть змогу нівелювати негативні наслідки їх імплементації до нормативно-правового поля нашої держави, визначити ймовірність виникнення непередбачуваних подій, оцінити ризик настання важко прогнозованих обставин, звести до мінімуму фінансові витрати. Однак найголовнішим є те, що за допомогою моделювання можна буде реально оцінити правила побудови фінансових відносин для того, щоб вони позбулися декларативного та рекомендаційного статусу, повною мірою відповідали загальноприйнятим вимогам.

Література

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування: станом на 15.10.1985* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. *Бюджетний кодекс України: станом на 8.07.2010 № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1321257822961676>.
3. *European Charter of Local Self-Government: Explanatory Report* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>.
4. *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні": станом на 21.05.1997 № 280/97-ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ep>.
5. *Lege "Privind finanțele publice locale": din 29.06.2006 Nr. 273* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/legea%20273.pdf>.
6. *Legea "Finanțelor publice": Nr. 500 din 13.08.2002* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_finantelor_publice.php.