

Кириленко Ольга Павлівна, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, д.е.н., професор

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Система місцевого самоврядування, яка функціонує в Україні, на сьогодні не в змозі задовольнити потреби суспільства. Органи місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечують сприятливого життєвого середовища, не здатні надавати населенню високоякісні і доступні публічні послуги. З метою вирішення проблем, які роками нагромаджувалися у сфері місцевого самоврядування, а також суттєвого покращення цього базового інституту економічної системи Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 р. схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Центральне місце у Концепції відведено фінансовим аспектам реформування місцевого самоврядування і в тому числі – створенню належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, що є основою для найбільш повного задоволення потреб членів територіальних громад.

Акцентовано, що органи місцевого самоврядування повинні бути наділені ресурсами, в обсягах достатніх для здійснення ними визначених законом повноважень. В цьому контексті передбачається провести низку заходів, спрямованих на системне зміцнення доходів місцевих бюджетів.

Визначено, що фінансовою основою виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень повинні стати податки та збори, надходження яких безпосередньо пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такими податками є, перш за все, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної власності, місцеві податки і збори. Передбачається надати органам місцевого самоврядування право регулювати ставки місцевих податків і зборів, а також встановлювати по ним пільги. При чому даним правом будуть наділені лише ті органи місцевого самоврядування, до бюджету яких зараховуються такі місцеві податки і збори.

З метою попередження не обґрунтованих та популістських рішень пропонується виключити практику надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів.

Для стимулювання інвестиційної активності передбачається: закріпити за місцевими бюджетами частину коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу; надати органам місцевого самоврядування доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та зба-

лансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності.

Визначено вектори вдосконалення міжбюджетних відносин, зокрема з метою подальшого поширення формульних підходів у розрахунках обсягів міжбюджетних трансфертів передбачено запровадити практику надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету. Крім того визнано необхідним обчислювати дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг.

Надання якісних суспільних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів вимагає вдосконалення системи бюджетних видатків, порядку їхнього планування та фінансування, що можливо досягти шляхом підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, а також за допомогою запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

Таким чином у вище згаданій Концепції передбачено комплекс заходів, які сприятимуть суттєвому зміцненню фінансових основ місцевого самоврядування України. Проте, на наш погляд, окремі із запланованих мір є незавершеними і недостатніми для докорінного покращення фінансового стану органів місцевого самоврядування. Декларативне, а не реальне зміцнення фінансів місцевого самоврядування, не вирішує наявних системних проблем і може призвести до погіршення ситуації, яка склалася.

В цьому контексті ми хочемо акцентувати увагу на наступних базових питаннях, пов'язаних з фінансовим

забезпеченням органів місцевого самоврядування, це: 1) формування власної дохідної бази місцевих бюджетів як основи для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень; 2) фінансове забезпечення виконання делегованих державних повноважень; 3) справедливий і прозорий порядок розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів; 4) фінансове вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Що стосується власної дохідної бази місцевих бюджетів, то її зміцнення не можливе без створення повноцінного і дієздатного інституту місцевого оподаткування, яке передбачає наявність фіскально значимих місцевих податків і зборів, право органів місцевого самоврядування самостійно визначати ставки цих податків (в межах передбачених законодавством), надавати пільги по даним податкам, а також запроваджувати на своїй території власні місцеві податки і збори, виходячи зі специфіки території та наявних там потенційних об'єктів оподаткування.

Поряд із реформуванням місцевого оподаткування, слід визначити механізм самооподаткування, яке передбачене Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» і визнано формою «залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру» [2]. Але відсутність відповідного нормативно-правового забезпечення порядку формування та викори-

стання коштів від самооподаткування унеможливила його застосування у практиці місцевого самоврядування України.

Труднощі останніх років, пов'язані з фінансуванням за рахунок місцевих бюджетів делегованих державних повноважень, вимагають надання гарантій органам місцевого самоврядування з боку держави щодо повного і своєчасного ресурсного забезпечення повноважень, які вона їм делегує. Таке положення, на наш погляд, повинно бути закріплене у Конституції України. Крім того, необхідно надати право органам місцевого самоврядування відмовлятися від виконання тих делегованих державних повноважень, які не забезпечені фінансовими ресурсами у повному обсязі. Такий підхід сприятиме ліквідації поширеної негативної практики використання власних доходів місцевих бюджетів на фінансове забезпечення делегованих повноважень.

Сьогодні особливої гостроти набуло питання справедливого і прозорого перерозподілу державних і, перш за все, бюджетних ресурсів по території країни. Хоча в ст. 95 Конституції зазначено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, проте надання значної частини міжбюджетних трансфертів, а саме цільових субвенцій здійснюється не прозоро, під впливом суб'єктивних чинників.

Для утвердження справедливого розподілу бюджетних ресурсів, як важливої умови досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку кожної територіальної громади і країни

загалом, а також попередження сепаратистських настроїв, необхідно забезпечити прозорість бюджетного процесу на всіх його стадіях і рівнях бюджетної системи – від державного бюджету до бюджету самого маленького села. Дотримання принципу бюджетної прозорості сприятиме: цільовому використанню бюджетних коштів відповідно до завдань та пріоритетів суспільного розвитку; більш ефективному використанню бюджетних коштів; встановленню відповідальності за цільове та раціональне використання коштів. Науково обґрунтовані, стабільні та нейтральні формули розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам, дадуть змогу мінімізувати та зовсім усунути суб'єктивізм при розподілі бюджетних ресурсів.

Успішне проведення реформи місцевого самоврядування, спрямованої в кінцевому підсумку на підвищення якості і забезпечення доступності публічних послуг, не можливе без активної регіональної політики і зокрема фінансового вирівнювання розвитку територій. Протягом останніх років в Україні було прийнято низку програмних документів з питань регіональної політики, визначено засади стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. Проте досвід застосування визначених законодавством механізмів стимулювання розвитку регіонів виявив їх неефективність, зокрема це стосується угод щодо регіонального розвитку, цільового спрямування державних капітальних вкладень та інвестиційних субвенцій, державної підтримки малим підприємствам, міжнарод-

ної технічної допомоги, сприяння зайнятості населення тощо.

Застосовувані форми стимулювання заохочували споживацькі настрої, а не сприяли розвитку власної ініціативи з боку регіональної та місцевої влади, не націлювали їх на залучення внутрішніх резервів та пошук альтернативних джерел доходів. Очевидно, що слід змінити принципи державної під-

римки, яка повинна базуватися на за-садах спів фінансування інвестиційних проектів з боку держави, органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів, стимулювання досягнення кращих результатів при використанні бюджетних ресурсів, застосування відкритих конкурсних процедур при наданні державної допомоги.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67. – С.13.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

Бац Леся Петрівна, головний державний фінансовий інспектор відділу організаційної роботи Державної фінансової інспекції в Тернопільській області

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Глибока трансформація соціально-економічних відносин пострадянських держав та країн Східної Європи супроводжується зростанням соціальної напруги, загостренням відносин між різними прошарками суспільства. У цій ситуації суттєво зростає значення контрольної функції у державному управлінні, у тому числі як інструмента зворотного зв'язку між громадянським суспільством і владою.

Як учені, фахівці та політики, так і громадськість піддають критиці систему державного управління і пропонують її реорганізацію.

За столітню історію у сфері державного управління проглядається загальна тенденція до зменшення держав-

ного управління щодо розмірів при збільшенні вимог до його відповідальності та складності розуміння діяльності.

Відповідно до ст. 1 Лімської декларації керівних принципів фінансового контролю, яка була прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) в м. Ліма (Республіка Перу) 1977 р., організація контролю є обов'язком елементом управління державними фінансовими ресурсами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством [4].

Наукові погляди на проблему реагування за наслідками контрольних дій в межах контрольної функції чи поза її компетенцією виділяють кілька концеп-