

*Труфен А.О.,
к.е.н., доцент кафедри обліку і аудиту,
Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету*

ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Фінансова спроможність місцевих бюджетів та їх вплив на соціально-економічний розвиток територій станом на 2016 рік залишається в критичному стані, адже більшість з них не є самостійними. Відповідно причинами цьому є наявність значної кількості протиріч та перепон, зокрема це невідповідності у нормативно-законодавчій базі, відсутність чіткого розподілу повноважень між центральними органами влади та місцевого самоврядування, надмірна централізація повноважень, нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів, низький рівень фінансової незалежності та автономності, відсутність ефективного механізму бюджетного регулювання, недосконалість міжбюджетних відносин.

Мета дослідження. Охарактеризувати та проаналізувати фінансову спроможність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації в Україні.

Методи дослідження. У процесі написання статті були використані загальнонаукові методи, метод аналізу та синтезу, метод наукової абстракції.

Результати дослідження. У сучасних умовах спостерігається брак власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Зростання фінансової достатності, дієздатності та стійкості місцевих бюджетів дозволяє оцінити динаміку, причини, резерви та потреби регіонів у забезпечення соціально-економічного розвитку. Існуюча система місцевих бюджетів нездатна забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, оскільки, по-перше, дозволені місцеві податки і збори не є й не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їхній незначний податковий потенціал і, відповідно, незацікавленість місцевих рад у їх запровадженні, адже їхня частка складає близько 3% доходів зведених місцевих бюджетів; по-друге, більшість з цих податків та зборів характеризуються значними адміністративними витратами, які часто переважають суму надходжень від них.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, фінансова спроможність, децентралізація, доходи, податки, трансферти.

Виклад основного матеріалу. Вагомий внесок із дослідження формування, регулювання місцевих бюджетів, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації внесли такі вітчизняні науковці, як Т. Боголіб, О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, С. Юрій, В. Опарін, І. Руденко, О. Макаренко, С. Мочерний і інші.

Фінансовою основою функціонування органів місцевого самоврядування виступають сформовані бюджетні ресурси, які зосереджені у місцевих бюджетах.

У Бюджетному кодексі України [1] відображено одне із концептуальних положень місцевого самоврядування – закрі-

плення джерел доходів за власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Такий крок направлений на посилення інституту місцевого самоврядування та місцевих фінансів, оскільки дозволить залучити активність територіальних громад до наповнення бюджетів та ефективності і економності їх використання.

У сучасній українській економіці фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в більшості випадків обмежуються доходами, які поступають до місцевих бюджетів із Державного бюджету.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів в Україні є, закріплені за бюджетами місцевого самоврядування, податки і збори, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До зовнішніх джерел належать дотації, субвенції і запозичення.

Власними дохідними джерелами місцевих бюджетів являються: податок на доходи фізичних осіб; плата за землю; єдиний податок та власні надходження бюджетних установ, які знаходяться на даній території.

Недостатність власних коштів для виконання повноважень місцевих органів влади є результатом їх неспроможності виконувати делеговані їм функції.

Зміцнення дохідної бази місцевих органів влади, розвиток місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання є основними проблемами розвитку регіонів. З метою покращення дохідної бази місцевих бюджетів можна виділити такі напрями:

- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів;
- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу;
- збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних господарств;
- забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів регіону;
- ефективний контроль з боку місцевих органів влади за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів тощо [8].

Видатки місцевих бюджетів відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку території. За допомогою видатків місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування повинні вирішувати основні завдання покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Структура і склад видатків місцевих бюджетів відображають соціальну спрямованість і покликані фінансово забезпечити всі сфери соціально-культурного розвитку території (регіону) та функції, які покладені на органи місцевого самоврядування згідно законодавства. Видатки місцевих бюджетів, встановлені рішенням про місцеві бюджети і повинні забезпечити соціальну сферу територій та конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм за переліком, визначених Бюджетним кодексом

України. Бюджетним кодексом України передбачено критерії розмежування видів витрат між місцевими бюджетами, що здійснюються на основі принципу субсидиарності із врахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до конкретного споживача.

Витатки місцевих бюджетів України, в основному, спрямовуються на захисні статті бюджетів, що зумовлено обмеженою ресурсною базою місцевих бюджетів [8].

Місцеве самоврядування у будь-якій державі є засобом досягнення трьох основних цілей:

- а) забезпечення децентралізації в державному управлінні;
- б) розвитку демократичних засад у вирішенні питань місцевого значення;
- в) підвищення ефективності ведення місцевих справ.

Для того, щоб місто, регіон та область були здатними забезпечити виконання своїх завдань, вони повинні володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які дадуть змогу використовувати ці ресурси на задоволення власних потреб.

Основним в даному випадку виступає принцип самостійності, спрямований на коректне та збалансоване формування місцевих бюджетів. Так як громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, податковий потенціал тут приймає активну участь. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів [3].

Децентралізації влади бюджетної політики – це процес передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих. Тобто, це ніщо інше як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами з одного боку, і органами регіонального самоврядування з іншого боку [1].

Такий перерозподіл бюджетної влади надає можливість органам місцевої влади краще опікуватись своїми громадянами та задовольняти їх потреби. В основі такого перерозподілу лежить принцип субсидиарності. В цей час на органи центральної влади покладаються обов'язки задоволення загальнодержавних інтересів. Таким чином, відповідно центральні та місцеві органи влади забезпечують виконання тих функцій і завдань, що складають основу їх повноважень.

У процесі бюджетної децентралізації необхідно усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але перш за все – створити умови для забезпечення відповідального виконання органів місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – для підвищення суспільного добробуту.

Надання високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях (адміністративних, соціальних тощо), узгодження місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад – важливі складові тих проблем, ефективно і швидко вирішення яких передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [7].

Доцільність централізації функціональних повноважень теоретично обґрунтовується існуванням «зовнішніх» ефектів, наявність яких заважає застосовувати до надання таких благ (на відміну від ринкових) механізм ринкового ціноутворення. Внаслідок «зовнішніх» ефектів благо, що пропонується

однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Враховуючи такі наслідки «зовнішніх» ефектів, до повноважень місцевих органів влади різних рівнів мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідної території (адміністративно-територіальної одиниці). Надання благ, що мають «зовнішні» ефекти, економічно доцільно «централізувати» до такого рівня, де такі ефекти зникають. В умовах України це може стосуватися, наприклад, надання повної середньої освіти у сільських районах, освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціалізованої медичної допомоги, утилізації сміття, місцевої пожежної охорони тощо.

Наступною складовою бюджетної децентралізації є чітке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування, що має визначати сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування та усувати дублювання функцій центральних та місцевих органів влади. Далі необхідно визначити розподіл витраткових зобов'язань між різними видами бюджетів, який повинен відповідати розподілу функціональних повноважень. Отже, повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) й відповідні витатки мають належати одному й тому ж рівню влади. Саме виконання цієї умови встановлюватиме чітку відповідальність органів влади за виконання конкретних функцій щодо надання публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат [5], а також забезпечуватиме здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів.

У процесі розмежування витраткових повноважень у системі місцевих органів влади необхідно враховувати особливості різних видів суспільних і соціально значущих благ та послуг, зокрема, наявність об'єктивних територіальних обмежень щодо можливостей користування ними та існування «зовнішніх ефектів». Крім того, важливе значення має фактор чисельності населення, що визначає фінансову спроможність територіальних громад. Такий підхід практикується у країнах Європейського Союзу.

До повноважень органів місцевого самоврядування кожного рівня (включаючи районний та обласний) мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу за межами відповідних громад. На рівні районів або областей мають надаватися блага та послуги, користувачами яких з економічної точки зору мають бути одночасно жителі різних територіальних громад базового рівня (надання спеціалізованої медичної допомоги, отримання вищої освіти тощо).

Як уже зазначалося, наразі за місцевими бюджетами закріплено надання населенню різних пільг, фінансування яких здійснюється за рахунок відповідних субвенцій місцевим бюджетам. Такі пільги визначаються законодавством України, тобто належать до повноважень центральних органів влади. Фінансування таких загальнонаціональних програм, пов'язаних із перерозподілом до ходів, враховуючи, що компетенції щодо виконання окремих функцій і відповідні витаткові повноваження (тобто відповідальність за витатки, пов'язані із виконанням таких функцій) мають належати одному й тому ж рівню влади, доцільно здійснювати прямо з державного бюджету, перераховуючи відповідні кошти на карткові рахунки отримувача пільг. Організація обліку отримувачів пільг має здійснюватися територіальними підрозділами служб соціального за хисту населення.

Економічно зважений розподіл повноважень між територіальними громадами різного рівня має враховувати аналіз питомих витрат надання конкретних видів колективних (суспільних) благ та послуг залежно від кількості їх споживачів.

Удосконалення розподілу видаткових повноважень в системі органів місцевого самоврядування потребує:

1. Застосування не лише принципу субсидіарності, але й фінансової спроможності органів місцевого самоврядування при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування.

2. Чіткого визначення складу центральних та місцевих органів виконавчої влади, враховуючи, зокрема, створення виконавчих органів районних та обласних рад, що передбачено проектом змін до Конституції України.

3. Застосування однакового підходу до визначення функціональних та видаткових повноважень органів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та у Бюджетному кодексі України [1].

4. Визначення поняття та складу різних видів гарантованих послуг та органів влади, які є відповідальними за їх надання та фінансування.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення завдання щодо розмежування функціональних та видаткових повноважень центральних і місцевих органів влади, а також повноважень у системі органів місцевого самоврядування потребує додаткових галузевих досліджень і широкого обговорення [6, с. 46].

Слід ще раз наголосити, що повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) і фінансування відповідних видатків мають належати до одного й того самого рівня влади, оскільки це дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за виконання функцій з надання конкретних публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат, а також забезпечити належний контроль за роботою органів влади різних рівнів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають стати доходи, які є платою користувачів за блага та послуги, що надаються на рівні територіальних громад. За рахунок плати споживачів, наприклад, у Польщі та Угорщині фінансується понад 9% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та Словенії – близько 14%, у Фінляндії – 21%, у Греції – 30%. В Україні такі доходи у 2011-2014 рр. забезпечували фінансування 4,1-4,6% видатків місцевих бюджетів, у 2015 р. – 5,5%. У багатьох країнах Європи успішно продовжується пошук місцевими органами влади додаткових фінансових ресурсів, зокрема у таких сферах, як переробка сміття домогосподарств, місця для паркування, догляд за дітьми, позакласні заняття, ефективніше використання спортивних і культурних об'єктів, використання міського транспорту, надання послуг з охорони здоров'я, опіка над людьми похилого віку тощо [9, с. 14].

Зважаючи на ризики виникнення проблеми справедливості щодо послуг освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги та з огляду на міжнародний досвід, доцільно встановлювати законодавчі обмеження щодо рівня плати користувачів. У багатьох країнах Європи заборонено вводити плату за навчання в початковій і середній школі. При використанні плати користувачів слід також враховувати витрати на стягнення цієї плати (включаючи адміністративні витрати або витрати на «персоніфікацію» користувачів).

З метою зменшення дестимулюючих ефектів дотацій вирівнювання при міжбюджетному перерозподілі доходів

має встановлюватися верхній поріг внесків місцевих бюджетів у систему вирівнювання. Крім того, вирівнювання доходів бюджетів одного рівня здійснюється таким чином, щоб послідовність (ранг) адміністративно-територіальних одиниць (упорядкованих за рівнем середньо-душових доходів місцевих бюджетів) до і після їх перерозподілу не змінювалася. Регіони та адміністративно-територіальні одиниці з вищим рівнем доходів місцевих бюджетів (до трансфертів) мають зберігати свої позиції і після пере розподілу доходів.

Окремого обговорення потребує питання, як здійснювати вирівнювання (за видами місцевих бюджетів) – на регіональному або національному рівні (з обласного або державного бюджету).

У тих випадках, коли місцеві органи влади забезпечують реалізацію національної політики у певних сферах (наприклад, щодо здобуття середньої освіти, охорони здоров'я, інвестиційних програм розвитку інфраструктури [4, с. 25]) доцільно підвищити роль цільових трансфертів (субвенцій), надання яких має базуватися на використанні статистичних показників, на які не впливають місцеві органи влади (вікова структура населення, щільність населення, рівень захворюваності, довжина автомобільних доріг загального користування тощо).

Висновки. Недостатнє фінансове забезпечення реформ у сфері місцевого самоврядування, збільшення видатків місцевих бюджетів, які не забезпечуються відповідними доходами, заважають сталому соціально-економічному та фінансовому розвитку територій. Відповідно це відбивається і на стійкості місцевих бюджетів, на стані їхньої фінансової безпеки.

Список літератури:

1. Бюджетний Кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні // Інститут Громадянського Суспільства / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyadreformy-mistsevogo-sam/>.
4. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24-34.
5. Регульський Єжи. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів – [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.
6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. Наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. Та прогноз. НАН України». – К., 2016. – 70 с.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р – [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Фурдичко Л.Є. Місцеві бюджети України: їх функціонування, проблеми та шляхи реформування – [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://www.economy.in.ua/pdf/1_2015/33.pdf.
9. Subnational Public Finance in the EU. – 11th edition. – Dexia-CEMR, 2012. – P. 14.

Труфен А.О. Усиление финансовой состоятельности органов местного самоуправления в условиях децентрализации

Аннотация. Финансовая состоятельность местных бюджетов и их влияние на социально-экономическое развитие территорий по состоянию на 2016 год оста-

ся в критическом состоянии, ведь большинство из них не являются самостоятельными.

Соответственно причинами этому является наличие значительного количества противоречий и преград, в частности это несоответствия в нормативно-законодательной базе, отсутствие четкого распределения полномочий между центральными органами власти и местного самоуправления, чрезмерная централизация полномочий, нестабильность источников формирования доходов местных бюджетов, низкий уровень финансовой независимости и автономности, отсутствие эффективного механизма бюджетного регулирования, несовершенство межбюджетных отношений.

Цель исследования. Охарактеризовать и проанализировать финансовую состоятельность органов местного самоуправления в условиях децентрализации в Украине.

Методы исследования. В процессе написания статьи были использованы общенаучные методы, метод анализа и синтеза, метод научной абстракции.

Результаты исследования. В современных условиях наблюдается нехватка собственных финансовых ресурсов органов местного самоуправления.

Рост финансовой достаточности, дееспособности и устойчивости местных бюджетов позволяет оценить динамику, причины, резервы и потребности регионов в обеспечении социально-экономического развития. Существующая система местных бюджетов неспособна обеспечить финансовую состоятельность органов местного самоуправления, поскольку, во-первых, разрешенные местные налоги и сборы не являются и не могут быть достаточным источником доходов местного бюджета за их незначительный налоговый потенциал и, соответственно, незаинтересованность местных советов в их внедрении, ведь их доля составляет около 3% доходов сводных местных бюджетов; во-вторых, большинство из этих налогов и сборов характеризуются значительными административными издержками, которые часто превосходят сумму поступлений от них.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, финансовая состоятельность, децентрализация, доходы, расходы, трансферты.

Trufen A.O. Strengthening financial viability of local governments in a decentralized environment

Summary. Financial viability of local budgets and their impact on socio-economic development of territories, as of 2016 remains in critical condition, because most of them are not independent.

Accordingly, the reasons for this is the presence of a significant number of contradictions and obstacles, in particular discrepancies in the normative-legislative base, lack of clear distribution of powers between Central authorities and local self-government, excessive centralization of authority, the instability of sources of formation of revenues of local budgets, the low level of financial independence and autonomy, the lack of an effective mechanism of budgetary regulation, imperfection of inter-budgetary relations.

The purpose of the study. To describe and analyse the financial viability of local governments in the context of decentralization in Ukraine.

Research methods. In the process of writing were used scientific methods, method of analysis and synthesis, method of scientific abstraction.

The results of the study. In modern conditions there is a shortage of own financial resources of local authorities.

The growth of financial adequacy, capacity and sustainability of local budgets allows us to assess the dynamics, causes, and reserves and regional needs in socio-economic development. The current system of local budgets unable to provide the financial viability of local governments because, first, allowed local taxes and fees are not and cannot be a sufficient source of local budget revenues for their low tax potential and, therefore, lack of interest of local councils in their implementation, because their share is about 3% of the income of consolidated local budgets; secondly, most of these taxes and duties are characterized by significant administrative costs that often exceed the amount of income from them.

Keywords: local government, financial viability, decentralization, revenues, expenses, transfers.