

Глуценко Ю.А.,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Фінансова автономія місцевого самоврядування – запорука стабільності розвитку держави

Розглянуто основні положення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано необхідність підвищення рівня фінансового забезпечення територій та запропоновано шляхи удосконалення в напрямі регулювання системи міжбюджетних відносин, що сприятиме покращанню соціально-економічного розвитку територій та держави в цілому.

Ключові слова: власні доходи, місцеве самоврядування, програмно-цільовий метод, фінансова автономія.

Глуценко Ю. А. Финансовая автономия местного самоуправления – залог стабильности развития государства

Рассмотрены основные положения финансовой автономии местного самоуправления в Украине. Обоснована необходимость повышения уровня финансового обеспечения территорий и предложены пути совершенствования в направлении регулирования системы межбюджетных отношений, которая будет способствовать улучшению социально-экономического развития территорий и государства в целом.

Ключевые слова: собственные доходы, местное самоуправление, программно-целевой метод, финансовая автономия.

Gluschenko Y.A. A financial autonomy of local self-government is a mortgage of stability of development of the state

The substantive provisions of financial autonomy of local self-government are considered in Ukraine. The necessity of increase of level of the financial providing of territories is reasonable and the ways of improvement are offered at direction of adjusting of the system of interbudgetary relations, that will assist the improvement of socio-economic development of territories and state on the whole.

Key words: own profits, local self-government, programmatic-having a special purpose method, financial autonomy.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження питання підвищення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування має на меті покращення якості життя громадян за рахунок створення умов для сталого економічного розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у розв'язанні проблем місцевого значення [12].

Зміцнення власних доходів місцевих бюджетів, встановлення прозорих та формалізованих процедур надання бюджетних трансфертів, створення дієвого стимулювання до нарощування податкової бази є важливим у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні витoki про природу, сутність, роль і завдання місцевого самоврядування, фінансової автономії та фінансового вирівнювання знаходимо в працях корифеїв фінансової науки: А.Вагнера, Р.Гнейста, сучасних західних науковців – Р.Кауфмана, Р.Масгрейва, У.Оутса.

Дослідженню фінансового забезпечення місцевих органів влади та місцевого самоврядування в напрямі зміцнення місцевих бюджетів чимало уваги приділено в працях багатьох відомих українських науковців, серед яких В.Барецький [1], О.Василик [3], О.Кириленко [6], В.Кравченко [7], К.Павлюк [9], С.Слухай [10] та ін.

Наукова цінність їх розробок полягає у визначенні показників фінансової автономії місцевих бюджетів. Вчені дійшли єдиного висновку, що фінансова самостійність є фундаментом регіонального розвитку, а надмірна залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів свідчить про необхідність реструктуризації джерел формування.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Віддаючи належне науковим напрацюванням з означеної проблематики та враховуючи зміни, що відбуваються у бюджетній системі України, актуальними залишаються питання щодо удосконалення механізму прогнозування доходів бюджетів, зокрема на основі програмно-цільового методу, міжбюджетного регулювання, стимулювання до нарощування податкової бази.

Мета статті – поглиблення дослідження сутності фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні та розробка практичних рекомендацій щодо зміцнення фінансового стану місцевих бюджетів. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити теоретичні та правові аспекти забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування;
- виявити проблемні питання формування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу;
- проаналізувати практику здійснення бюджетного регулювання, зокрема практики надання міжбюджетних трансфертів;
- запропонувати шляхи удосконалення механізмів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, необхідних для здійснення їх повноважень.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивною необхідністю формування нових економічних відносин в Україні є надання гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Економічний розквіт держави безпосередньо залежить від фінансової стабільності розвитку регіонів.

Практика свідчить, що влада на місцевому рівні сьогодні має справу зі складними і загрозливими проблемами: надзвичайні економічні складнощі, нерозвинута інфраструктура; відсутність почуття безпеки в людей та регіональна нерівність; зростаюча бідність, безробіття, втрата самоповаги та соціальне виключення; загроза біорізноманітності, брак водних ресурсів та їх забруднення, деградація ґрунтів, забруднення повітря, незадовільні засоби утилізації твердих, небезпечних та токсичних відходів, обмежений доступ до безпечних джерел енергії тощо [2, с. 6].

Тож в умовах розвитку громадянського суспільства та конкурентоспроможної економіки Української держави важливим є здійснення муніципальної реформи як головної складової Програми економічних реформ Президента України.

Стратегічні перетворення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає насамперед розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування, чіткий розподіл функцій між рівнями влади, підкріплений необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання.

У Європейській декларації прав міст, прийнятій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, наголошується, що громадяни європейських міст мають право на “фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові засоби, необхідні для здійснення прав, визначених у цій Декларації”.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності, прийнята Міжпарламентською асамблеєю СНД, передбачає, що законодавство про місцеве самоврядування має встановити права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень [5].

При цьому необхідним є досягнення оптимальної децентралізації й деконцентрації влади в Україні, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування [11, с. 8–9].

Фінансова автономія – це самоврядування у сфері фінансів. Принцип автономності реалізується в тому, що таку систему кожен місцевий орган влади створює сам. Він обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між певними елементами.

Окремі вчені України вважають, що межі фінансової незалежності місцевого самоврядування мають визначатись у законодавчому порядку, насамперед у Конституції України, як це зроблено в більшості європейських країн. Зокрема, право і реальна спроможність регламентування значної частини державних справ, володіння достатніми власними фінансовими коштами, суттєве поповнення фінансових ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, передбачення дієвої системи фінансового вирівнювання; здійснення субсидування з урахуванням власної фінансової політики, доступ до ринку позичкового капіталу, а також об'єднання фінансових ресурсів для виконання завдань, що становлять загальний інтерес [1, с. 67].

На нашу думку, пріоритетними умовами в напрямі розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування передусім має бути досягнення бюджетної та податкової самостійності.

При цьому місцеві бюджети є головним інструментом реалізації державної регіональної політики, структурної перебудови економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвитку місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрою міст, проведення природоохоронних заходів тощо.

Роль доходів місцевих бюджетів певною мірою визначається величиною ВВП, що перерозподіляється через них [9, с. 26]. Тобто існує тісний зв'язок стану розвитку місцевих фінансів і політики макроекономічної стабілізації.

Ураховуючи той факт, що більшість соціальних послуг населення отримує саме від органів місцевого самоврядування, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України повинна збільшитися. Паралельно має зрости і частка місцевих бюджетів по відношенню до ВВП держави, що є важливим фактором збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів та можливості ефективного виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Динаміка проведених досліджень свідчить про нестабільність частки видатків місцевих бюджетів у загальному фінансуванні суспільних послуг: із 48,1% у 1998 р. до 33,7% у 2005 р. та до 53,6% в 2011 р., тобто амплітуда коливань становить від 14 до 20 відсоткових пунктів [8].

Більш того, абсолютне збільшення видатків місцевих бюджетів не створило умов для економічного зростання регіонів, про що свідчить значна питома вага поточних витрат.

Темпи зростання видатків на виконання делегованих державою повноважень значні порівняно з видатками на виконання власних повноважень місцевого самоврядування.

Частка видатків розвитку має значні перекоси по регіонах: більше 10% – по АРК, Одеській, Донецькій, Луганській, Запоріжській областях; менше 5% – по Житомирській, Тернопільській, Чернігівській, Кіровоградській областях.

Зростання видатків місцевих бюджетів не має фінансово-економічного обґрунтування, адже фактично джерелом покриття видатків місцевих бюджетів виступають трансферти з державного бюджету та кредитування на покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів з Єдиного казначейського рахунку.

Досить тривожними є й тенденції зміни частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) по відношенню до ВВП протягом останніх років, зокрема спостерігається зниження з 12,9% у 1998 р. до 6,4% у 2011 р.

Що стосується доходів місцевих бюджетів, то слід зазначити, що їх частка (без урахування міжбюджетних трансфертів) у загальній сумі надходжень зведеного бюджету держави також має стійку тенденцію до зниження, а саме від 45,7% в 1998 р. до 18,1% в 2005 р. та до 21,8% в 2011 р., тобто скоротилась більше як вдвоє [8].

Серед власних доходів бюджетів місцевого самоврядування вагомою є плата за землю, хоча поки що трактується як загальнодержавний податок. Її складова – земельний податок, через численні пільги окремим категоріям населення, зокрема під житлову забудову, з огляду на податкоспроможність є малоцікавим. Для мобілізації цього ресурсу, необхідним є проведення комплексної інвентаризації та необхідність повного оподаткування землі.

Надання прав органам самоврядування щодо регулювання податку дасть змогу не просто істотно збільшити ресурс, але й почати вироблення власної фіскальної політики самоврядування, що, зрештою, сприятиме досягненню високої фінансової автономії.

Недостатність закріплених та власних доходів значно зменшує можливості органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення в суспільних послугах і спричиняє потребу в отриманні централізованої допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Так, за 2011 р. до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на суму 77,8 млрд грн, що на 17,5 млрд грн більше порівняно з минулим роком, або питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів перевищує 50%.

Такий стан бюджетного перерозподілу суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевих бюджетів у напрямі підвищення рівня самодостатності.

Вагому частку міжбюджетних трансфертів (майже 95%) становлять: дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, із них пріоритетними є надання субвенцій на фінансування інвестиційних заходів та соціально-економічний розвиток регіонів (2010 р. – 2,6 млрд грн, 2011 р. – 4,9 млрд грн), збільшення майже вдвоє [8].

Що стосується надання субвенцій із Державного бюджету України місцевим бюджетам, то на сьогодні характерною є відсутність системного підходу до визначення переліку субвенцій, їх обсягів, прозорого порядку їх використання.

Розподіл зазначених субвенцій останнім часом відбувався нерівномірно – пріоритетними були регіони з вищим рівнем доходів та можливістю для застосування схем спільного фінансування, зокрема, АР Крим, Одеська, Запорізька, Луганська,

Донецька області, а області з нижчим економічним потенціалом отримали субвенції в обсягах в 10–25 разів менше [8].

Субвенції на соціальний захист проходять через місцеві бюджети транзитом, можливості впливу на їх використання органи самоврядування не мають. Більше того, визначені в додатку до закону про Державний бюджет субвенції на програми соціального захисту в процесі виконання бюджету можуть перерозподілятися між регіонами залежно від кількості споживачів таких програм.

Тож вироблення якісних соціальних стандартів є наріжним каменем формування бази переговорів органів самоврядування з урядом (Мінфіном) щодо трансфертної політики.

Значна ж залежність місцевих бюджетів від субвенцій інвестиційного характеру вказує на фінансову неспроможність місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком територій, та зважено і розмірено підходити до планування програм, індикаторів їх виконання, оцінки ефективності, що стримує запровадження програмно-цільового методу.

Обсяги трансфертів до бюджетів міст районного значення, селищ, сіл розраховуються, як і раніше, районною державною адміністрацією і затверджуються районною радою, а їх розрахунок теж здійснюється за формулою, що знижує рівень упередженості [4, с. 13].

Таким чином, запроваджена система міжбюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів не сприяє зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні власної доходної бази, а це означає, що фінансова автономія місцевих органів влади, закріплена у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, залишається в Україні вкрай обмеженою. Також не досягнуто ефективності податково-бюджетних трансформацій на місцях із прийняттям Податкового кодексу України. Адже місцеві органи влади не отримали повноваження щодо встановлення власних місцевих податків і зборів та запровадження додаткових ставок із податку на прибуток підприємств. Дуже низькою є нинішня верхня межа граничних ставок єдиного податку.

Висновки. Недосконалість, а іноді відсутність методики визначення обсягів міжбюджетних трансфертів та критеріїв надання окремих їх видів унеможливають забезпечення об'єктивної потреби відповідних місцевих бюджетів у фінансових ресурсах, погіршують рівень та якість надання соціальних послуг, а отже, обмежують органи місцевого самоврядування у виконанні своїх повноважень.

Результати наукового дослідження дають підстави зробити такі висновки.

1. Пріоритетним напрямом розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування має бути насамперед досягнення бюджетної та податкової самостійності.

2. Законодавче визначення та спрямування плати за землю до місцевих податків і зборів, надання повноважень щодо його регулювання забезпечить приріст фінансових ресурсів органів самоврядування, здійснення власної фіскальної політики та підвищення рівня фінансової автономії.

3. Делегування державних повноважень щодо фінансування соціального захисту місцевим органам влади сприятиме скороченню зустрічних міжбюджетних фінансових потоків та частки трансфертних платежів у доходах місцевих бюджетів.

4. Законодавче визначення порядку розрахунку прогнозних показників розподілу 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні

розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет на відповідний рік за загальним фондом, стимулюватиме місцеві органи влади до нарощування доходів бюджету та покращення фінансової забезпеченості.

5. Удосконалення методики розрахунку видатків по окремих галузях шляхом урахування при визначенні макропоказників коефіцієнта збільшення вартості капіталовкладень буде суттєвим кроком на шляху врахування місцевої потреби та специфіки у здійсненні видаткових повноважень.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших досліджень у цьому напрямі, то вони полягають в аналізі визначення критеріїв фінансового вирівнювання соціально-економічного стану територій та створення дієвої системи стимулювання місцевих органів влади.

Список використаних джерел

1. *Барецький В. І.* Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування / В. І. Барецький // *Фінанси України*. – 2005. – № 1. – С. 65–69.
2. *Берданова О. В.* Стратегічне планування місцевого розвитку / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. – 88 с.
3. *Василик О. Д.* Бюджетна система України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
4. *Ганущак Ю.* Місцеві бюджети : практ. посіб. / Ю. Ганущак ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 30 с.
5. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества: Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств // *Вести. Межпарламент. ассамблеи*. – 1993. – № 1. – С. 160–164.
6. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика / О. П. Кириленко ; Нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
7. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
8. *Мірошниченко О.* Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави [Електронний ресурс] / О. Мірошниченко. – Режим доступу : <http://news.pn.ru/public/69406>
9. *Павлюк К. В.* Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // *Фінанси України*. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
10. *Слухай С.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія / С. Слухай. – К. : Артєк, 2002. – 288 с.
11. Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування) : навч. посіб. / за заг. ред. О. Рафальського, С. Малікова. – К. : Держ. фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO. – К. : ТОВ “Софія” 2012. – 152 с.
12. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник / А.Ткачук ; Швейц.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 120 с.