

УДК 352.07

**О.Г. Мордвінов**доктор наук з державного управління, професор  
Класичний приватний університет**ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розкрито поняття матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, охарактеризовано обсяги і структуру доходів бюджету м. Запоріжжя, проаналізовано основні показники місцевого бюджету, обґрунтовано пропозиції щодо поліпшення ситуації у сфері ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в м. Запоріжжі.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, ресурсне забезпечення, фінансова основа, матеріальна основа, місцевий бюджет, доходи, міжбюджетні трансферти.

**I. Вступ**

Шлях, який пройшла Україна за час свого незалежного, суверенного становлення, переконує нас, що поступальний розвиток держави просто неможливий без використання такого продуктивного механізму об'єднання суспільства, яким є інститут місцевого самоврядування. Належне функціонування та подальший розвиток місцевого самоврядування залежать, насамперед, від складу, обсягу та раціонального використання економічних і фінансових ресурсів. З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них завдань і надання послуг соціального характеру, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування мають відповідати вимогам доцільності та ефективно використовуватись.

Структурні перетворення в економіці, запити населення, збільшення вартості робіт, товарів та послуг змушують органи місцевого самоврядування брати більш активну участь у пошуку нових джерел для фінансування інвестиційних потреб територіальних громад.

Тому необхідним є: з боку органів місцевого самоврядування – виявлення найбільш раціональних джерел інвестування місцевих проектів, раціональне використання об'єктів комунальної власності, ефективно планування і прогнозування місцевого бюджету, з боку держави – передача місцевого бюджету нових джерел фінансових надходжень, розширення чинного переліку місцевих податків і зборів. Лише від поєднання зусиль органів місцевого самоврядування та держави залежать успіх перетворень та соціально-економічний розвиток територіальних громад.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є дослідження фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в м. Запоріжжі, проведення аналізу основних показників місцевого бюджету та обґрунтування рекомендацій щодо покращення фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування.

**III. Результати**

Фінансово-економічною основою місцевого самоврядування в м. Запоріжжі є: рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно й майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Провідне місце в структурі матеріальної основи посідають об'єкти комунальної власності.

Відповідно до ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи місцевого самоврядування виконують усі майнові операції щодо об'єктів права комунальної власності, можуть здійснювати з ними будь-які господарські операції, зокрема, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частки до статутних фондів юридичних осіб, продавати, купувати, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду, тощо [1, с. 2].

В м. Запоріжжі територіальна громада через Запорізьку міську раду володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання населенню передбачених законодавством громадських послуг. Право комунальної власності територіальної громади захищається законами на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів.

Серед об'єктів, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування в м. Запоріжжі, важливе місце належить земельним ресурсам.

На сьогодні землі територіальної громади м. Запоріжжя є ресурсом, чиї можливості для наповнення бюджету використовуються досить ефективно. Земельні ділянки передаються фізичним та юридичним особам на умовах оренди, користування та у власність. Передача земельних ділянок комунальної власності у власність або користування здійснюється на земельних аукціонах, організація і порядок проведення яких затверджуються Запорізькою міською радою. Отримані кошти спрямовуються на реалізацію міських програм соціально-економічного розвитку.

Не менш важливими об'єктами, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування, є нерухоме майно (будівлі, споруди, підприємства тощо). Прибуток від приватизації комунальної власності в повному обсязі надходить до місцевого бюджету. Органами місцевого самоврядування м. Запоріжжя запроваджено систему ефективного контролю за виконанням угод і договорів купівлі-продажу, оренди, передачі у користування та у відповідних випадках – своєчасного ініціювання питання повернення майна в комунальну власність. У разі наявності вільних приміщень та іншого майна, яке не використовується, та з метою отримання додаткових коштів органи місцевого самоврядування здійснюють передачу їх в оренду в порядку, встановленому чинним законодавством та нормативно-правовими актами Запорізької міської ради та її виконавчого комітету.

Комунальні підприємства також є складовою матеріальної основи місцевого самоврядування, проте варто зазначити, що частка доходів комунальних підприємств у загальних доходах місцевого бюджету є незначною. Це пояснюється тим, що комунальні підприємства зорієнтовані переважно на надання соціальних послуг, а не на отримання прибутку. Діяльність підприємств комунальної власності здійснюється відпо-

відно до їх статутів, які затверджуються міською радою. Усі майнові операції, питання розподілу прибутків та процеси затвердження фінансових звітів цих підприємств урегульовуються за рішенням міської ради, крім випадків, передбачених їх статутами.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є місцевий бюджет, який являє собою фонд фінансових ресурсів, призначений для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування в місті. Як складова бюджетної системи держави й основа фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування, місцевий бюджет забезпечує необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються Запорізькою міською радою. Через місцевий бюджет формуються певні фінансові відносини органів самоврядування м. Запоріжжя практично з усіма підприємствами, установами, розташованими на території міста, і мешканцями міста у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цього бюджету.

Місцевий бюджет складається із загального та спеціального фондів. Складовими загального фонду місцевого бюджету є: всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, всі видатки бюджету, які здійснюються за рахунок надходжень загального фонду, кредитування бюджету, фінансування загального фонду місцевого бюджету. Складовими спеціального фонду місцевого бюджету є: доходи бюджету, які мають цільове спрямування, видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду, кредитування бюджету, фінансування спеціального фонду бюджету.

Визначальну роль у забезпеченні самостійності місцевого бюджету відіграють доходи. Доходна частина бюджету м. Запоріжжя складається із трьох частин:

- доходи, що закріплюються за бюджетом місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, визначені ст. 64 і 66 Бюджетного кодексу України;
- власні доходи місцевого бюджету, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів їх перелік визначено у ст. 69 Бюджетного кодексу України;
- міжбюджетні трансферти (з державного бюджету та інших місцевих бюджетів).

Основні показники доходів бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр. наведені в табл. 1.

Таблиця 1

## Обсяги та структура доходів бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр.

Показник	Обсяг, млн грн	
	2010 р.	2011 р.
Загальний обсяг доходів, з них	1409,6	1711,5
податок на доходи фізичних осіб	938,2	1125,6
податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності	24,3	30,3
земельний податок	58,9	79,3
орендна плата за земельні ділянки	172,3	232,0
місцеві податки і збори, в тому числі	17,2	49,5
єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	–	38,7
надходження від відчуження майна комунальної власності	18,1	12,0
екологічний податок	7,9	24,6
власні надходження бюджетних установ	94,0	102,8

Примітки: 1. Показники бюджету міста не включають обсяги міжбюджетних трансфертів, які надходять з Державного бюджету. 2. Таблиця побудована за даними [2].

З табл. 1 видно, що основним джерелом надходжень до бюджету м. Запоріжжя є податок на доходи фізичних осіб. Так, надходження до місцевого бюджету податку на доходи фізичних осіб у 2011 р. становили 1125,6 млн грн. Порівняно з 2010 р. зростання становить 187,4 млн грн, або 20,0%. Основними чинниками, які позитивно впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб, є зростання внутрішнього валового продукту та фонду оплати праці.

Сума надходжень податку на прибуток підприємств комунальної власності у 2011 р. становила 30,3 млн грн, збільшення порівняно з 2010 р. – 6,0 млн грн, або 24,9%.

У 2011 р. до бюджету міста від справляння земельного податку та орендної плати за земельні ділянки надійшло 311,3 млн грн. Надходження (у зіставних показниках) збільшились на 80,1 млн грн, або на 34,6% за аналогічний бюджетний період 2010 р. Збільшення надходжень пов'язано зі скасуванням пільг щодо орендної плати за земельні ділянки та приведенням у відповідність до чинного законодавства 268 договорів оренди та додаткових угод [2].

Частка місцевих податків і зборів у 2011 р. становила 10,8 млн грн, що на 6,4 млн грн менше, ніж у 2010 р.

Надходження від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у 2011 р. склали 38,7 млн грн. У 2010 р. єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва входив до кошика державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів.

У 2011 р. надходження від продажу нерухомого майна становили 12,0 млн грн, що, порівняно з аналогічним періодом 2010 р. менше на 6,1 млн грн. Скорочення надходжень від відчуження майна комунальної власності відбулося у зв'язку зі зменшенням кількості приватизованих об'єктів на 44 (у 2010 р. – 114, у 2011 р. – 70).

Порівняно з 2010 р., зросли надходження від екологічного податку на 16,7 млн грн та становили 24,6 млн грн, що пов'язано зі змінами законодавства стосовно збільшення

нормативу відрахувань надходжень до бюджету міста з 20 до 50%.

Власні надходження бюджетних установ у 2011 р. склали 102,8 млн грн, що на 8,8 млн грн більше ніж за 2010 р.

Збільшення у 2011 р. власних доходів бюджету м. Запоріжжя досягнуто за рахунок зростання надходжень земельного податку, орендної плати за земельні ділянки, податку на прибуток підприємств комунальної власності, інших надходжень.

Поряд з позитивними показниками є також і негативні. Так, у 2011 р. не виконано план надходжень від орендної плати за користування майном комунальної власності (99,0%) у зв'язку з відмовою суб'єктів господарювання від орендованих нежитлових приміщень, план по фіксованому податку на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю (90,5%) у зв'язку із суттєвим зменшенням кількості платників (на 1 762 платника) [2].

Відзначимо, що структура доходів бюджету м. Запоріжжя характеризується високою питомою вагою бюджетних трансфертів з державного бюджету (дотацій та субвенцій), основним завданням яких є вирішення проблем вертикальної і горизонтальної незбалансованості, що виникають унаслідок невідповідності між повноваженнями на здійснення видатків та податкоспроможністю (можливостями збору податків) на місцевому рівні. Система трансфертів сприяє нівелюванню відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями, зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону.

Згідно з Бюджетним кодексом України, інструментарій системи міжбюджетних трансфертів представлений трьома основними групами прямих міжбюджетних трансфертів.

До першої групи належать трансферти, головним призначенням яких є вирівнювання фінансової спроможності місцевого бюджету на безоплатній і безповоротній основі для покриття поточних видатків, а саме дотації вирівнювання і трансферти, що передаються до Державного бюджету України та

бюджету м. Запоріжжя з інших місцевих бюджетів. До другої групи належать субвенції, тобто трансферти, які передаються до місцевого бюджету безповоротно і безоплатно, але мають конкретно визначене цільове призначення і не можуть бути використані на іншу мету. До третьої групи належать інші безумовні трансферти, що надаються з

державного бюджету до місцевого бюджету у формі дотацій. На відміну від субвенцій, кошти, отримані у формі дотацій, витрачаються на покриття різних поточних видатків бюджету м. Запоріжжя, а не лише на конкретно визначені цілі. Показники надходжень офіційних трансфертів з державного бюджету подано в табл. 2.

Таблиця 2

**Обсяги надходжень міжбюджетних трансфертів до бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр.**

Показник	Обсяг, млн грн	
	2010 р.	2011 р.
Загальний обсяг надходжень офіційних трансфертів з державного бюджету, з них	725	759,9
до загального фонду	434,7	715,2
до спеціального фонду	290,3	44,7

Примітка. Таблиця складена за даними [2].

У 2011 р. м. Запоріжжя одержало загальний обсяг офіційних трансфертів з державного бюджету у розмірі 759,9 млн грн, що на 34,9 млн грн більше ніж у 2010 р.

Дотації з державного бюджету спрямовані на: забезпечення виплат, пов'язаних із підвищенням рівня оплати праці працівників бюджетної сфери; вирівнювання фінансової забезпеченості місцевого бюджету; компенсацію втрат доходів місцевого бюджету внаслідок надання державою пільг зі сплати земельного податку суб'єктам літакобудування та ін.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У ст. 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управляють майном, яке є в комунальній власності, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації, установи.

Для забезпечення виконання програм соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя у складі місцевого бюджету сформовано бюджет розвитку міста – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

У 2011 р. до бюджету розвитку м. Запоріжжя надійшло доходів у сумі 55,1 млн грн, або 97,0% до плану, з яких: єдиний податок – 38,7 млн грн, кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, – 12,0 млн грн, кошти від продажу землі – 4,3 млн грн.

З отриманих у 2010 р. доходів, кошти бюджету розвитку м. Запоріжжя були спрямовані на виконання "Програми соціально-

економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя на 2011 рік".

Головною метою Програми було зростання добробуту та підвищення життєвого рівня населення, сприяння створенню умов для розвитку економіки на основі інвестиційно-інноваційного оновлення потенціалу міста, підвищення ефективності використання міських ресурсів і комунального майна, діяльності комунальних підприємств, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, поліпшення якості соціальних послуг [3].

На виконання цієї Програми, кошти бюджету розвитку м. Запоріжжя були спрямовані на: благоустрій міста, ремонт житлового фонду, будівництво, реконструкцію аварійного стану житлових будинків, об'єктів охорони здоров'я, освіту, соціальний захист, реконструкцію мереж зовнішнього освітлення, тепlopостачання, газифікацію, ліквідацію аварійного стану вулиць, шляхопроводів. За рахунок інвестиційних субвенцій з державного бюджету на будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро було спрямовано 127,4 млн грн. За рахунок субвенцій також виконано ремонт, реконструкцію життєво важливих соціальних об'єктів. На соціальний захист малозабезпеченого населення за рахунок субвенцій з державного бюджету спрямовано 494,5 млн грн.

На 2012 р. пріоритетними напрямками в соціально-економічному розвитку міста є будівництво мостових переходів через р. Дніпро, реалізація пілотного проекту з будівництва доступного житла, відселення мешканців із аварійних і старих будинків, реалізація енергозберігаючих проектів, розвиток машинобудування тощо.

#### IV. Висновки

Фінансово-економічну основу органів місцевого самоврядування можна визначити таким чином: різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби, кошти бюджету, включаючи

кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста.

Проаналізувавши показники бюджету м. Запоріжжя, можна зробити висновок про те, що в цілому міський бюджет функціонує за рахунок джерел доходів, які збираються на території міста (до них входять як власні податкові джерела, так і частки від регулятивних податків, закріплених за місцевим бюджетом). У 2011 р., порівняно з 2010 р., доходи майже за всіма показниками збільшилися, що свідчить про раціональне використання об'єктів комунальної власності. Місцевий бюджет загалом є збалансованим, а ефективність роботи органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетною сферою перебуває на досить високому рівні.

Незважаючи на збільшення доходів місцевого бюджету у 2011 р., потреба у видатках також зросла, тому є необхідність у зміні співвідношення між окремими групами податкових надходжень. При цьому метою такого реформування має бути не стільки максимізація доходної частини місцевого бюджету, скільки приведення її у відповідність із видатковими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування м. Запоріжжя.

Важливе місце у сфері управління комунальною власністю належить проблемі стягнення боргів. Проте їй часто не приділяють достатню увагу. Місто Запоріжжя може забезпечити зростання своїх доходів за рахунок активізації діяльності комунальних підприємств зі стягнення заборгованості за ко-

мунальні платежі. Ефективне управління діяльністю зі стягнення боргів дало б можливість максимізувати надходження від уже існуючих джерел місцевих доходів.

Для поліпшення ситуації у сфері фінансово-економічного забезпечення у м. Запоріжжі можливе створення заводів з переробки твердих побутових відходів, утилізації автомобільних шин, підвищення ефективності використання міських ресурсів і комунального майна, діяльності комунальних підприємств міста. Вирішення цих та інших питань стосовно формування і використання місцевого бюджету значною мірою визначило б розширення економічної самостійності міста.

Таким чином, слід зазначити, що пошук нових форм і методів зміцнення фінансово-економічної незалежності органів місцевого самоврядування залишається досить актуальним завданням для науковців і практиків, одним із перспективних напрямів вирішення якого є подальше удосконалення формування місцевого бюджету.

#### Список використаної літератури

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 червня. – № 107–108. – С. 2.
2. Довідка про виконання бюджету м. Запоріжжя за 2011 р. [Електроний ресурс] // Запорізька міська рада. – Запоріжжя: Запорізька міська рада, 2007. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=46> (дата звернення 27.04.2012).
3. Рішення Запорізької міської ради "Про Програму соціально-економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя на 2011 рік" від 18.02.2011 р. № 5.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

#### Мордвинов А.Г. Укрепление ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления

*В статье раскрыто понятие материальной и финансовой основы местного самоуправления, охарактеризованы объемы и структура доходов бюджета г. Запорожья, проанализированы основные показатели местного бюджета, обоснованы предложения по улучшению ситуации в сфере ресурсного обеспечения местного самоуправления в г. Запорожье.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, ресурсное обеспечение, финансовая основа, материальная основа, местный бюджет, доходы, межбюджетные трансферты.

#### Mordvinov O. The strengthening of the resource support of local self-government

*The concept of material and financial basis of local self-government is given, the volume and structure of budget revenues of Zaporozhye is characterized, the main indicators of the local budget are analyzed, proposals for improving the situation in the area of resource provision of local government in Zaporozhye are justified.*

**Key words:** local governments, resource support, financial basis, the material basis, local budget revenues, budget transfers.