

УДК 352/353

Д.Т. Бікуловкандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет**СТРУКТУРА ЕКОНОМІЧНИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто проблематику економічних ресурсів, які належать місцевим громадам і можуть бути використані місцевим самоврядуванням для реалізації функції самоуправління громадою та забезпечення базових потреб її життєдіяльності. Проаналізовано основні джерела надходжень до місцевих бюджетів, можливості збільшення їх обсягів, а також можливість змін структури дохідної частини місцевих бюджетів, яка великою мірою залежить від трансфертів з державного бюджету та податку на доходи фізичних осіб, що становлять основну частину надходжень.

Ключові слова: економічні ресурси, місцева громада, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Економічні ресурси місцевих громад є важливим джерелом місцевого самоврядування, яке відображає та формує ступінь залежності від центрального керівництва й можливість повноцінного виконання своїх функцій місцевим самоврядуванням, реалізації права територіальної громади щодо самостійного облаштування своєї життєдіяльності.

Основою економічних ресурсів місцевих громад в Україні є бюджетна система – сукупність державного (центрального) та місцевих бюджетів України. Під поняттям “бюджет” розуміють сукупність майбутніх видатків та надходжень, які забезпечують ці видатки.

Специфіку функціонування бюджетної системи та формування місцевих джерел для наповнення місцевих бюджетів досліджували С.О. Булгакова, А.В. Мерзляк, А.О. Монаєнко та ін. У сучасній ситуації наявна потреба в кардинальних змінах як у розподілі ресурсів бюджетної системи, так і у формуванні надійних джерел їх поповнення.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати структуру економічних ресурсів місцевих громад в Україні.

III. Результати

Місцева громада області, міста, району, селища має у своєму розпорядженні місцевий бюджет. Поняття “розпорядження” в сучасній реальності має досить умовний характер. Так званий “бюджетний процес”, до якого входять процеси планування, затвердження, наповнення, використання, звітність, здійснюється під повним контролем держави. Бюджетна діяльність і бюджетні відносини відкривають сутність розстановки сил та управлінських впливів на території місцевих громад – ступінь залежності місцевої громади від органів місцевого самовря-

дування, місцевого самоврядування від органів державної влади.

Важливим аспектом бюджетних відносин є те, що рух бюджетних коштів здійснюється в межах казначейської системи. Тобто існує, як мінімум, три рівні контролю за рухом коштів: розпорядчий, оперативний та затвердження.

При виконанні бюджетів дотримуються принципу єдності бюджетної системи, який означає єдину систему розрахунків, обліку та інструментів. Одним з таких інструментів є єдиний казначейський рахунок, що уніфікує платежі, які надходять до бюджету. Надходження з будь-яких джерел втрачають свою ідентичність, тобто надходження з певного територіального або секторального джерела не повертається назад.

Місцевий бюджет є основним, синтетичним джерелом ресурсів, проте більш важливим аспектом є формування самого бюджету та джерел, які забезпечують його. При цьому необхідно звертати увагу на первинність цих джерел, їх достатність і забезпеченість.

Обласний бюджет формується з визначених Бюджетним кодексом надходжень та витрачається в межах і за схемою, яка може певною мірою змінюватись за рішенням місцевої ради.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є частина податку на доходи фізичних осіб, яка залишається в розпорядженні місцевого бюджету. Можна сказати, що цей податок має територіальну прив'язку, забезпечує зв'язок між бюджетами різних рівнів. Платники податків, переважно податкові агенти – підприємства, здійснюють платежі податку доходи фізичних осіб на єдиний казначейський рахунок. Розмір частки податку на доходи фізичних осіб, яка належить місцевим бюджетам, становить 75%. Ця сума розподіляється між обласними, міськими та районними бюджетами. Області, на території яких знаходяться великі підприємства-

роботодавці, здійснюють наповнення місцевого бюджету переважно за рахунок податку на доходи фізичних осіб.

Другим за значенням джерелом надходжень до місцевого бюджету є трансферти з державного бюджету. Трансферти поділяють на цільові – субвенції, які витрачаються виключно за цільовим принципом, та нецільові – які вирівнюють бюджетні можливості, – дотації, тобто ті, що можуть бути витрачені на будь-які потреби громади за рішенням місцевої ради.

Механізм трансфертів до місцевих бюджетів здійснюється за складною схемою, що пов'язано з наявністю двох фондів бюджету – загального та спеціального [1]. Наявність двох фондів бюджету, на нашу думку, є результатом поступового переведення під контроль діяльності позабюджетних надходжень недержавних фондів, які, зокрема, формувались на території громад і наповнювались за рахунок підприємств, програм міжнародної технічної допомоги та інших можливостей і схем, які могли використовувати керівники місцевого самоврядування для наповнення місцевого бюджету та виконання своїх функцій. Обсяги трансфертів з Державного бюджету до місцевого визначаються Законом про Державний бюджет та обсягами бюджету, які затверджені на кожний наступний рік.

Наступним джерелом надходжень до місцевого бюджету є єдиний податок, який сплачують суб'єкти підприємницької діяльності на відповідних територіях. Єдиний податок розподіляється між державним та місцевим бюджетами відповідно до норм Бюджетного кодексу та у співвідношенні, визначеному в Законі "Про державний бюджет". Тобто розподіл єдиного податку та податку на доходи фізичних осіб здійснюється та переглядається щорічно Верховною Радою України.

Кошти, які акумулюються Державним казначейством на другому, обласному, рівні в межах асигнувань державного бюджету спрямовуються на потреби місцевих бюджетів (відповідно до бюджетного розпису). Таким чином, кожного наступного року розподіл надходжень може здійснюватись, виходячи з тієї соціально-економічної ситуації, у якій опиняється країна в цей момент часу, тобто Верховна Рада може прийняти будь-який новий алгоритм розподілу коштів [2].

Наступним важливим джерелом надходжень до місцевого бюджету є плата за землю. Принцип справляння цього платежу найбільше відповідає ринковим умовам та ідеї місцевого самоврядування, адже розмір платежу встановлюється щороку відповідно до ринкової вартості землі та економічної ситуації в межах території та по країні в цілому. Плата за землю здійснюється у трьох

видах: плата за відчуження земельної ділянки на користь третіх осіб, земельний податок у чистому вигляді та плата за оренду земельної ділянки.

Наступне джерело надходжень до місцевого бюджету – це екологічні збори, які, на нашу думку, є найменш визначеним питанням у системі місцевих платежів, з декількох причин:

- сума, яка справляється за викиди та розраховується на основі відповідного Закону, відповідно до кількості викидів є неадекватно малою, тобто не покриває всю шкоду, яка заподіяна громаді;
- відсутній механізм, який спроможний стимулювати підприємство до активного оновлення основних фондів, встановлення екологічно безпечного обладнання та впровадження технологій, які економлять ресурси;
- не існує ефективної системи контролю за викидами, передусім громадського;
- кошти, які збираються у вигляді екологічного збору, використовують поза залежністю від обсягів та характеру викидів на території громади.

Екологічні збори стосуються підприємств, які здійснюють фізичні викиди, що можуть бути об'єктивно зафіксовані за допомогою контрольної апаратури або розраховані за формулою відносно випуску продукції підприємства. Крім екологічних, існує низка інших, як наприклад збір за водокористування. Іншим аспектом екологічних платежів є штрафи за забруднення, які сплачуються в разі порушення суб'єктом господарювання норми викидів. Норми встановлюються галузевим міністерством та державною податковою службою.

Наступним джерелом надходжень до місцевого бюджету є плата за ліцензії, дозволи право розміщення об'єктів торгівлі тощо. Це джерело доходів є незалежним. Основним фактором впливу на це джерело є інвестиційний клімат як сукупність імовірних вигод щодо ризиків, які виникають при здійсненні підприємницької діяльності на території певного регіону. Інвестиційний клімат складається з обставин та умов, які створюються на території країни або регіону в процесі регулювання підприємницької діяльності.

На думку А.В. Мерзляк [3], гіпотеза майбутніх інвестиційних можливостей базується на розвитку окремих локальних територій, які відрізняються своєю специфікою, ресурсним потенціалом тощо. Це означає, що ймовірність створення нових підприємств, які потребують інвестицій, залежить від рівня розвитку території. Під поняттям "рівень розвитку території" ми маємо на увазі відповідність основних соціально-економічних характеристик адміністративно-територіальної одиниці сучасному рівню, тобто наявність:

- достатньої кількості підприємств, які є роботодавцями та платниками податків;
- достатньої кількості сільськогосподарських підприємств, які забезпечують належну кількість продовольства одного або декількох видів;
- достатню чисельність робітників з рівнем підготовки та кваліфікації, який є необхідним для трудової діяльності на підприємствах;
- достатнього рівня доходів домогосподарств, який даватиме змогу забезпечувати належний попит на продукцію підприємств;
- достатнього рівня розвитку інфраструктури, який даватиме змогу функціонувати підприємствам та відчувати належний комфорт громадянам.

Важливим фактором, який зумовлює розвиток місцевого підприємництва, є також низький рівень тіньової економіки, що позитивно впливає на відкриття підприємств, їх функціонування та розширення діяльності.

Наступним джерелом доходів місцевих бюджетів є надходження від приватизації, відчуження комунального майна. Кожна громада має у власності та управлінні певну кількість об'єктів нерухомого майна. Об'єкти належать громаді як колишнє державне майно або як такі, що були створені в сучасний період у межах державних програм, які передбачали їх будівництво.

Кількість таких об'єктів у різних регіонах, відповідно до економічного статусу регіону, суттєво відрізняється. Стан об'єктів нерухомості зазвичай поганий, ступінь зносу є великим, ремонти та відновлення не проводяться. Низка об'єктів щороку підлягає приватизації відповідно до рішень місцевої ради та фонду державного майна. Діяльність з управління та експлуатації майна комунальних громад є сукупністю дій, які виконують робітники органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання доходів до бюджетів місцевих громад або виконання функцій місцевого самоврядування (функцій діяльності або життєзабезпечення). Доходи місцевих громад можуть з'являтися від діяльності комунальних підприємств як прибуток або від продажу таких підприємств. Створення нових комунальних підприємств є інвестуванням місцевих бюджетів до створення нових засобів виробництва.

Іншою метою створення та, відповідно, функціонування комунальних підприємств є виконання важливої функції життєзабезпечення громади, яка не приносить прибутку та надає людям необхідні умови для життя, забезпечує їх потреби. Доходи від приватизації майна територіальних громад суттєво знизились за останні 10 років, оскільки більшу частину об'єктів було приватизовано у 1996–2003 рр.

Суттєвий внесок до місцевих бюджетів роблять адміністративні органи місцевого самоврядування у вигляді надання платних адміністративних послуг та зарахування відповідних коштів до місцевих бюджетів.

Якщо послуга в загальному значенні – це задоволення конкретної потреби клієнта або вирішення його конкретної проблеми, то адміністративна послуга є вирішенням проблеми клієнта, яка була створена штучно. Штучність проблеми може бути зумовлена об'єктивними обставинами, наслідками державного регулювання, діями підприємців, які надають адміністративні послуги. Згідно із Законом України “Про адміністративні послуги”, “адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за зверненням фізичної юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну, припинення прав або обов'язків такої особи” [5].

Суб'єктом надання адміністративної послуги є державний орган або орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, нормативно уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Адміністративними послугами не є: здійснення державного нагляду; метрологія, контроль та технічний нагляд; акредитація органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукова діяльність; судочинство, виконавче провадження; нотаріальні дії; виконання покарань; здійснення доступу до публічної інформації; антимонопольна діяльність, збереження державної таємниці; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав власності стосовно об'єктів, які обмежені у цивільному обігу.

Сфера адміністративних послуг, відповідно до українського законодавства, обмежується виключно органами державної влади, які забезпечують виконання функцій держави та в процесі виконання можуть надавати певні послуги.

Важливими положеннями є аспекти, які стосуються порядку надання адміністративних послуг: підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо її надання; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги; граничний термін надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні такої послуги. Перелік послуг, які належать до адміністративних, визначається законом.

Основним інституційним аспектом надання адміністративних послуг є те, що вони надаються представниками держави – державними організаціями та державними службовцями. Прикладом надання адміністративної послуги є оформлення дозвільних документів,

тобто послуга, яка здійснюється за технологією, побудовою за відомою схемою, розробленою представниками державної влади.

Адміністративні послуги за своєю природою є монопольними, тобто споживач послуг має вузьку альтернативу щодо постачальників, які мають той чи інший зв'язок з тим суб'єктом, що створює передумови для послуги. На рівні місцевих громад існує певна кількість адміністративних послуг, які надаються підприємцям, однак їх сутність складається з видачі дозвільних документів, тобто факт роботи зводиться до мінімуму.

Крім того, існують недержавні організації та підприємства центрального підпорядкування, насамперед Торгово-промислова палата, які надають адміністративні послуги (оформлення сертифікатів походження) на платній основі. Отримані кошти спрямовуються на власні потреби, місцева громада отримує непряму вигоду лише у вигляді податків, які сплачує постачальник послуг.

IV. Висновки

З метою збільшення обсягу джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно ретельно переглянути постачальників адміністративних послуг, які надаються в регіоні. У

результаті перегляду право надання будь-якої адміністративної послуги необхідно делегувати комунальному підприємству, що повністю є власністю місцевої громади.

Список використаної літератури

1. Бюджетний Кодекс України (частина 1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://delo.ua/wiki/bjudzhethnij-kodeks-ukraini-136308>.
2. Булгакова С.О. Історія казначейства [Електронний ресурс] / С.О. Булгакова. – Режим доступу: <http://readbookz.com/pbooks/book-24/ua/>.
3. Мерзляк А.В. Інвестиційні можливості євроінтеграції України [Електронний ресурс] / А.В. Мерзляк, Г.О. Михайлова. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/35131/103-Merzlyak.pdf?sequence=1>.
4. Правова аналітика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalanalytics.com.ua/consultacija/155-adminservices.html>.
5. Про адміністративні послуги: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2014 р.

Бикулов Д.Т. Структура экономических ресурсов местных общин в Украине

В статье рассматривается проблематика экономических ресурсов, принадлежащих местным общинам, которые могут быть использованы местным самоуправлением для реализации функции самоуправления общины и обеспечения базовых потребностей ее жизнедеятельности. Анализируются основные источники поступлений в местные бюджеты, возможности увеличения их объемов, а также возможности изменения структуры доходной части местных бюджетов, которая является во многом зависимой от трансфертов из государственного бюджета и налога на доходы физических лиц, составляющих основную часть поступлений.

Ключевые слова: экономические ресурсы, местная община, органы местного самоуправления.

Bikulov D. Structure of economic resources of local communities in Ukraine

The article is devoted to the issues of economic resources belonging to local communities, which can be used for the local government to implement the function of the community and government to ensure the basic needs of her life. The basic sources of revenue to local governments, the possibility to increase their volumes are analysed. Also analyze the possibility of changing the structure of local revenues, which is largely dependent on transfers from the state budget and the tax on income of individuals that make up the bulk of the revenue. The most important source of growth in revenues in the state budget, which depends in part on local self-government, is the increase in the wage bill, which is generated at facilities located in the community. Also, to increase the income of local communities play an important role of local government own revenues arising from the effective use of communal property, land and other assets. Also, as a source of revenue for local governments consider a system of administrative services provided to citizens, and offer the delegation of the exclusive right of providing such services by local governments.

Key words: economic resources, local community, local authorities.