

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 388.43.031:519.87

### НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Васюков Г.Г.*

здобувач Ради по вивченню продуктивних сил НАН України, м. Київ

#### **Annotation**

Basic principles of scientifically methodical ground of financial independence of local self-government are considered in the floor. Financial independence of local self-government is considered above all things as economic space for his activity within the limits of certain territory on principles of economic efficiency and financial viability. Recommendations, directed on optimization of financial independence of organs of local self-government, are offered.

#### **Анотація**

У статті викладено основні засади науково-методичного обґрунтування фінансової самостійності місцевого самоврядування. Фінансову незалежність місцевого самоврядування розглянуто, насамперед, як економічний простір для його діяльності в межах певної території за принципами економічної ефективності та економічної доцільності. Запропоновано рекомендації щодо оптимізації фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

#### **Ключові слова**

Місцеве самоврядування, фінансова автономія, бюджет, фінансування місцевого самоврядування України, фінансові ресурси, місцеві органи влади.

#### **I. Вступ**

Становлення місцевого самоврядування в Україні передбачає подальшу трансформацію матеріальних основ його функціонування відповідно до об'єктивної економічної реальності. З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання повноважень і надання послуг соціального характеру, матеріальна основа місцевого самоврядування має відповідати вимогам доцільності та ефективного використання.

Кожна держава має певні завдання, для виконання яких потрібні матеріальні ресурси, тому бюджет є інструментом державного регулювання процесів вирішення соціаль-

них, економічних, політичних і багатьох інших завдань. Між бюджетами різних рівнів існує чіткий розподіл функцій.

Державний бюджет слугує для фінансування загальнонаціональних видатків (оборона, наука тощо). Місцеві бюджети відповідальні, перш за все, за фінансування соціальних видатків, видатків на комунальне господарство тощо. Розподіл функцій між бюджетами всіх рівнів залежить від державного устрою країни: федеративного чи унітарного. Проте, залежно від розмірів та адміністративно-територіального поділу країни, її політичних, історичних і національно-культурних традицій принципи розподілу функцій між рівнями державного управління й ланками бюджетної системи можуть досить сильно відрізнятись.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідити основні засади науково-методичного обґрунтування фінансової самостійності місцевого самоврядування.

#### **III. Результати**

Більшість авторів, які досліджують фінансові проблеми місцевого самоврядування, справедливо підкреслюють виняткову значущість фінансової самостійності місцевої влади, безпосередньо пов'язують реальне її втілення із зміцненням самого інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [1].

Фінансова самостійність – важлива умова існування місцевого самоврядування будь-якої країни. На думку В.І. Кравченка, фінансова незалежність місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян [2].

К.В. Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення еко-

## Держава та регіони

номічного й соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є достатня, з погляду економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності й фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування [3].

Б.М. Данилишин застосує поняття “самодостатня” для такої територіальної громади, яка володіє матеріальними й фінансовими ресурсами, достатніми для реалізації завдань і функцій, віднесених до її компетенції [4].

Розглядаючи питання децентралізації компетенції в розв’язанні державних завдань, І.О. Луніна висуває основний економічний аргумент на користь фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади – можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян. “Хоча, – підкреслює вона, – вирішення цього завдання вступає у протиріччя з необхідністю створення в країні більш-менш однакового рівня забезпечення населення суспільними благами і послугами” [5].

Аналіз фінансових систем розвинутих країн світу показує, що поряд з державами, де місцеві органи влади володіють значною фінансовою автономією (Австрія, Іспанія, США, Швейцарія – від 70 до 98%), існують країни з набагато меншим обсягом фінансової автономії (Бельгія, Франція, Норвегія).

Основу їх фінансової автономії становлять місцеві податки й місцеві надбавки до загальнонаціональних податків. У США, наприклад, прямі місцеві податки становлять майже 80% поточних доходів, у Швеції – 64,3%, у Норвегії – 55,2% [6]. У деяких країнах місцеві бюджети при формуванні поточних доходів, насамперед, залежать від трансфертів з бюджету центральної адміністрації. Це характерно для Італії, Ірландії, Канади, Португалії. Тут трансферти становлять, відповідно, від 80 до 60% поточних доходів.

У сучасних демократичних державах децентралізація компетенцій щодо розв’язання завдань, покладених на державу, дає змогу пристосувати надання суспільних благ і послуг до потреб жителів різних регіонів. Можливість кращого врахування

уподобань та інтересів громадян є основним економічним аргументом на користь фінансової самостійності місцевих органів влади.

Європейські принципи функціонування системи місцевих податків і зборів полягають у такому: співвідношення розмірів місцевих податків і якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; достатньо високий рівень рентабельності й низький рівень адміністративно-управлінських витрат; транспарентність податкового тягаря для фізичних і юридичних осіб – платників податків (це є однією з необхідних попередніх умов ефективного розподілу ресурсів); визнане право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки податків у межах визначених законодавством; певна еластичність, що давала б змогу коректувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат.

Диверсифікація джерел фінансування органів місцевого самоврядування передбачає виконання покладених на них функцій за допомогою фінансових інструментів, таких як місцеві податки та збори.

Основи фінансової самостійності місцевого самоврядування мають полягати в урахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення й місцевого самоврядування.

В Україні, згідно з Бюджетним кодексом, бюджетний устрій – це визначена правовими нормами організація та принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв’язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою й адміністративно-територіального поділу. Оскільки Україна є унітарною державою, бюджетна система країни є дворівневою. Стаття 6 Бюджетного кодексу України виділяє зведений бюджет, який є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу й прогнозування економічного та соціального розвитку держави [7].

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя. Динаміку за доходами та видатками зведеного бюджету України у 1992–2007 рр. подано в табл. 1.

Таблиця 1

### Зведений бюджет України у 1992–2007 рр. (за даними Державного казначейства України)

Роки	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/профіцит (+)
	Млрд крб			У відсотках до ВВП		
1992	1227,5	1919,7	-692,2	24,4	38,1	-13,7
1993	49621,8	57248,7	-7626,9	33,5	38,6	-5,1
1994	523092,6	630647,0	-107554,4	43,5	52,4	-8,9

Продовження табл. 1

Роки	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)
	Млрд грн			У відсотках до ВВП		
1995	20,7	24,3	-3,6	38,0	44,6	-6,6
1996	30,2	34,2	-4,0	37,0	41,9	-4,9
1997	28,1	34,3	-6,2	30,1	36,7	-6,6
1998	28,9	31,2	-2,3	28,2	30,4	-2,2
1999	32,9	34,8	-1,9	25,2	26,7	-1,5
2000	49,1	48,1	1,0	28,9	28,3	0,6
2001	54,9	55,5	-0,6	26,9	27,2	-0,3
2002	61,9	60,3	1,6	27,4	26,7	0,7
2003	75,3	75,8	-0,5	28,2	28,4	-0,2
2004	91,5	102,5	-11,0	26,5	29,71	-3,2
2005	134,2	142,0	-7,8	30,4	32,21	-1,8
2006	171,8	175,5	-3,7	31,6	32,31	-0,7
2007	219,9	227,6	-7,7	30,8	31,91	-1,1

Примітка. Складено за даними [8].

Місцеві бюджети в кожній країні є найчисленнішою ланкою бюджетної системи. В Україні у 2007 р. їх кількість становила 12 110, у тому числі республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 165 бюджетів міст обласного значення, 488 районних бюджетів, 273 бюд-

жети міст районного значення, 107 районних бюджетів у містах, 792 селищних, 10 261 сільський бюджети [7; 8].

Враховуючи основне призначення доходів місцевих бюджетів, пропонуємо таку класифікацію доходів місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

#### Класифікація доходів місцевих бюджетів України

Критерії класифікації	Види доходів
Соціально-економічний зміст	надходження від юридичних осіб державної, комунальної, приватної, акціонерної, колективної форм власності; надходження від фізичних осіб
Повнота зарахування доходів до місцевих бюджетів	доходи місцевих бюджетів, що зараховуються повністю; доходи місцевих бюджетів, що зараховуються частково
Періодичність надходжень	систематичні доходи; разові доходи
Методи залучення	доходи, які залучаються до бюджетів податковим та неподатковим методами
Спосіб зарахування	доходи загального фонду місцевих бюджетів та спеціального фонду
Код бюджетної класифікації	податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; надходження до цільових фондів; офіційні трансферти
Форма утворення	обов'язкові надходження; необов'язкові надходження
Зміст	власні доходи; закріплені доходи; офіційні трансферти
Джерело утворення	доходи місцевих бюджетів, джерелами яких є прибуток, собівартість, доходи фізичних осіб, кошти інших бюджетів тощо

Для досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного й місцевих бюджетів та пропорційності між ними мають бути дотримані такі умови:

1) єдність бюджету та державного плану економічного й соціального розвитку;

2) забезпечення кожного бюджету стійкими доходами, які тісно пов'язані з економічною, соціальною й екологічною ситуацією регіону;

3) збалансованість кожного бюджету незалежно від обсягів закріплених за ним доходних джерел;

4) зацікавленість державних і місцевих органів влади в успішному виконанні планів загальнодержавних доходів на території кожного регіону.

Існування бюджетів різних рівнів, з одного боку, і значна нерівномірність фінансового стану різних регіонів України та верств населення – з іншого, об'єктивно зумовлюють перерозподільні процеси фінансових ресурсів. Механізм перерозподілу бюджетних коштів є об'єктом централізованого державного регулювання й багато в чому визначається системою оподаткування, монетарною політикою, макроекономічними факторами, які перебувають у безперервному русі та розвитку.

Наукове обґрунтування оптимального розміру централізації величини фінансових ресурсів у бюджетній системі є важливим й актуальним завданням. Рівень централізації в кожному конкретному періоді визначається фінансовою політикою держави, виходя-

чи з умов, що склалися в її народногосподарському комплексі. Так, необхідність структурної перебудови економіки, її територіального розміщення вимагатиме вищого рівня концентрації ресурсів у бюджеті для їх перерозподілу на зазначені цілі. На рівень централізації в бюджеті фінансових ресурсів впливають також система соціальних гарантій, що забезпечується законодавством держави, витрати на оборону, державне управління, економічні відносини з іншими державами тощо.

Держава здійснює фінансове вирівнювання, що передбачає регулювання доходів і видатків органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що доцільність вирівнювання визнана не лише бюджетним законодавством. Зокрема, ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування містить положення, яким передбачено необхідність захисту фінансово слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, що мають на меті виправити вади, зумовлені нерівним розподілом потенційних ресурсів фінансування й покладеного фінансового тягаря [1].

В Україні умови для вирішення фінансових проблем місцевих бюджетів визначено в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", який, відповідно до Конституції України, визначає як матеріальну, так і фінансову основу місцевого самоврядування. Згідно із цим Законом, фінансова незалежність місцевого самоврядування – це:

- самостійність розроблення, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів, внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законодавством;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позик з інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків, зарахування їх до доходів місцевих бюджетів;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку, визначеному законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності.

Фінансовий аспект незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від

фінансових можливостей залежать, зрештою, їх реальні владні функції.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати, насамперед, як економічний простір для його діяльності в межах певної території за принципами економічної ефективності та економічної доцільності. Пріоритетною умовою в цьому разі має бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону.

Отже, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміємо можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна, з погляду економічної доцільності, децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази, між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди мають визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування й відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Тенденція до децентралізації відповідальності за виконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у країнах з трансформаційною економікою часто призводить до ситуації, коли визначення видатків місцевих органів влади випереджає вирішення питання про забезпечення ресурсами для їхнього фінансування. Що ширшою є сфера повноважень місцевої влади, то вищою має бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує.

Особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів визначаються рядом факторів, таких як: 1) економічна система країни; 2) державний устрій; 3) бюджетний устрій; 4) адміністративно-територіальний поділ; 5) система місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування; 6) історичні, культурні та релігійні традиції; 7) модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади й місцевого самоврядування; 8) межі державного регулювання економіки та її ринкового саморегулювання; 9) рівень макроекономічного розвитку держави; 10) особливості трансформаційних процесів економіки.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови ба-

гаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дає змогу дійти висновку, що існуюча система формування місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків:

- високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;
- регульовальні доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, тоді як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;
- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Практика здійснення місцевого самоврядування доводить, що це самоврядування є реальним тільки в разі володіння необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами для прийняття самостійних рішень, задоволення потреб мешканців, виконання поставлених завдань.

#### IV. Висновки

Проведений аналіз теоретико-методичних засад фінансового забезпечення місцевого самоврядування України дав змогу виявити певні проблеми у формуванні організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування:

1. Відсутність чіткого розподілу компетенцій щодо розв'язання завдань між центральними органами влади й органами регіонального та місцевого самоврядування, закріплення його на законодавчому рівні.

2. У сучасних умовах особливої актуальності набула проблема самостійності місцевих бюджетів. Проведений аналіз наукових досліджень засвідчив, що самостійність місцевих бюджетів залишається формальною. Цей задекларований принцип бюджетного устрою не має механізму його реалізації. Зокрема, це стосується розмежування повноважень державної влади й органів місцевого самоврядування і на цій основі – розмежування доходів і видатків усіх бюджетів.

3. Вирішальне значення для фінансової незалежності місцевого самоврядування

мають доходи місцевих бюджетів, процес формування яких характеризується сьогодні переважанням дотацій і субвенцій з Державного бюджету України, невеликою питомою вагою власних доходів, зокрема місцевих податків і зборів, незначними надходженнями коштів від комунального майна й надання послуг.

4. Зміцнення фінансів місцевого самоврядування неможливе без ефективної регіональної політики. Вона має бути зорієнтована на забезпечення повнішого залучення в розвиток територій і кращого використання ресурсного потенціалу регіонів, на реалізацію переваг територіального поділу та кооперації праці. На наш погляд, національна стратегія за сучасних умов має базуватися на збалансованій політиці централізації та децентралізації, на підвищенні спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання щодо свого соціально-економічного розвитку.

#### Література

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
2. Кравченко В.І. Конкурентноздатність громад: економічний і політико-правовий аспекти : проект тез до національної доповіді “Інноваційні шляхи муніципального і регіонального розвитку в Україні – 2006” (Бердянськ, 18–20 вересня 2006 р. – XI Всеукраїнські муніципальні слухання) / В.І. Кравченко. – К., 2006. – 50 с.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–38.
4. Ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, Я.В. Коваль, О.С. Новоторов. – К., 1999. – 716 с.
5. Луніна І.О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І.О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–16.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
7. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38.
8. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – 2007.