

ФІНАНСИ

УДК 336.13

АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ТА ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Курмаєв П.Ю., к.е.н., доцент, УДПУ ім. П. Тичини

У статті досліджено теоретичні аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Автором проаналізовано структуру доходної частини місцевих бюджетів в Україні. Увага акцентується на основних проблемах формування місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку економіки нашої країни.

Ключові слова: фінансове забезпечення, регулювання, бюджет

ВСТУП

Зростання диспропорційності економічного розвитку регіонів України актуалізує питання розробки ефективних механізмів її скорочення. Збалансованість економіки на регіональному рівні досягається різними важелями державного регулювання, серед яких важливе місце відводиться фінансовим.

Однією з передумов стабілізації економіки нашої країни є забезпеченість фондами грошових коштів, які формуються у регіоні, розподіляються/перерозподіляються на його користь. Від фінансових можливостей органів влади на регіональному рівні залежить, в кінцевому підсумку, реалізація реальних функцій щодо регулювання економічних процесів.

Проблемам фінансового забезпечення регіонального розвитку присвячено наукові праці Богданова О., Варналія З., Котляревського С., Кравченка В., Макаренка О., Опаріна В. та інших дослідників.

Разом з тим залишаються не повністю вирішеними питання, пов'язані із дослідженням практичних аспектів фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є аналіз теоретичних та практичних аспектів фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Реалізація законодавчо закріпленого права адміністративно-територіального утворення на відповідний рівень фінансового забезпечення неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні [1]. Це означає, що кожен орган влади повинен володіти власними фінансовими джерелами, достатніми для організації регулювання економічної і соціальної сфери на своїй території.

Протягом останнього часу деякими вченими [2, с. 90, 91; 3] при дослідженні фінансового забезпечення функціонування адміністративно-територіальних одиниць набула поширення, на нашу думку, не достатньо обґрунтована, проблематика фінансової незалежності, автономії місцевого самоврядування. Так, К. Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку певної території, що належать до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Інший відомий український вчений — В. Кравченко — поряд із дефініцією «фінансова незалежність» застосовує категорію «фінансова автономія» місцевих органів влади. Він тлумачить фінансову автономію як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій.

На нашу думку не доречно використовувати термін «фінансова незалежність», оскільки він чітко вказує на повну відокремленість від зовнішнього середовища. Також його дискусійність проявляється ще й у тому, що фінансова, поряд із політичною, економічною, територіальною, є складовою загальною категорією «незалежність». Доцільніше вести мову про достатність фінансового забезпечення (бази) субнаціональних рівнів державного управління.

Визначальну роль у цьому, в розвинутих демократичних країнах, відіграє загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет [4, с. 110].

Оскільки Україна є унітарною державою, в якій згідно зі ст.7 Конституції визнається і гарантується місцеve самоврядування, бюджетна система країни є дворівневою і складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів [4, с. 122].

У науковій праці [3] вказується на те, що одним з елементів, які визначають сутність місцевих бюджетів є:

- відносини між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів;
- відносини між місцевим бюджетом і державним бюджетом.

Міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання можливостей адміністративно-територіальних одиниць України, забезпечення однакових умов доступу громадян до державних послуг незалежно від їх місцезнаходження.

У Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини трактуються саме як «відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України».

На думку А. Ісмаїлова, міжбюджетні відносини — це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів [5, с. 27-33].

Професор В.І. Кравченко також вказує на доцільність використання категорії «міжурядові фінансові відносини», оскільки термін «міжбюджетні відносини» неадекватно відображає його сутність.

Під міжурядовими фінансовими відносинами він розуміє «відносини між рівнями влади по вертикалі та по горизонталі у сфері фінансів, кожен з яких має власну адміністрацію (уряд)» [6, с. 18]

На нашу думку подібні трактування є достатньо дискусійними, оскільки, по-перше, не коректно вживати термін «уряд» по відношенню до рівня регіону, району, міста в унітарній державі. Склад та управлінські взаємозв'язки Кабінету Міністрів, як синоніму дефініції «уряд», чітко визначені нормативно-правовими актами. По-друге, фінансові відносини є категорією з більш широким змістом, ніж міжбюджетні відносини.

Міжбюджетні відносини, за визначенням В. Опаріна, В. Малька і С. Кондратюка, є «внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів» [7, с. 17].

Через бюджети регіонів, міст Києва та Севастополя здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, завдяки чому вони є важливою складовою механізму регулювання економічного і соціального розвитку визначених територій і держави в цілому. Питома вага місцевих бюджетів у сукупному обсязі фінансових ресурсів держави — це частина перерозподіленого валового внутрішнього продукту через прибутки і витрати зазначених бюджетів.

Аналіз статистичних даних переконливо засвідчує тенденцію поступового зростання частини доходів місцевих бюджетів по відношенню до ВВП починаючи з 2005 року і їх стабілізацію на рівні 14,5-14,7% у 2008 — січні-вересні 2009 років.

В Україні частка обсягів доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету протягом 2001-2009 років залишається відносно стабільною на рівні 45-48% (за виключенням 2004-2006 років, коли вона коливалася у межах 40-44%).

За 9 місяців 2009 р. до дохідної частини місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) надійшло 94,13

млрд. грн., що у

2,4 разів більше

за відповідний

період 2003 р.

Проте, слід зазначити, що зростання дохідної

базису місцевих

бюджетів, значною мірою, відбувалося за рахунок збільшення

обсягу трансфертів, питома вага

яких у доходах місцевих бюджетів у 2009 р., порівняно з 2003 р., зросла на 18,63% і становила 52,73%.

Крім того, кризова ситуація в економіці, зниження рівнів виконання планових показників надходжень свідчать про появу тенденції до зменшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів України за 2003-2009 рр.

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (оціночно)	2009 (попередні дані)
Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), млрд. грн	22,6	23,3	30,3	40,8	54,7	75,05	63,6
Міжбюджетні трансферти, % до обсягу доходів місцевих бюджетів	34,1	41,0	43,5	46,2	48,9	45,4	52,73

Джерело: [8; 10]

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів у 2005-2009 роках

Вид надходжень		2005 рік		2006 рік		2007 рік		2008 рік		2009 рік	
		всього, млрд. грн.	у % до заг. суми	всього, млрд. грн.	у % до заг. суми	всього, млрд. грн.	у % до заг. суми	всього, млрд. грн.	у % до заг. суми	всього, млрд. грн.	у % до заг. суми
Перший кошик, у т.ч.	Податок з доходів фізичних осіб	16,47	69,9	22,98	73,3	32,59	78	45,6	77,4	39,8	75,2
	Єдиний податок для СМП	1,36	5,8	1,34	4,3	1,5	3,6	1,86	3,1	1,58	3,0
Другий кошик, у т.ч.	Податок з власників транспортних засобів	0,82	3,5	1,09	3,5	1,25	3,0	1,56	2,6	1,37	2,6
	Плата за землю	2,44	10,37	2,81	8,97	3,16	7,57	6,18	10,27	8,36	15,78
Інші податки та збори		2,48	10,43	3,43	9,93	3,29	7,83	4,06	6,63	1,86	3,42
ВСЬОГО		23,57	100	31,66	100	41,79	100	60,26	100	52,97	100

Джерело: [Розраховано: 9]

Аналіз структури фактичних надходжень до місцевих бюджетів засвідчив зростання у 2009 році порівняно із 2004 роком питомої ваги податкових надходжень на 5,8%, зменшення на 1,9% неподаткових та на 3,4% доходів від операцій із капіталом. Частка надходжень із цільових фондів залишалася стабільно низькою і коливалася від 4,7% у загальному обсязі в 2007 році до 2,1% у 2009 році.

В основу наведеного у табл. 2 розподілу основних доходних джерел покладається принцип, що найвагоміші з них впливають на обсяг трансфертів — чим більше надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, але з іншого — не створює зацікавленості місцевих органів у ефективному стягненні податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика.

Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів влади з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та, відповідно, збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету.

Слід також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів із першого кошика. Їхня частка складала у 2009 році 78,2% обсягу загального фонду місцевих бюджетів.

Питома вага податку з доходів фізичних осіб зросла у 2009 році на 5,3% порівняно із 2005 роком, абсолютна різниця становила 23,3 млрд. грн. Частка єдиного податку у структурі податкових надходжень до місцевих бюджетів зменшилася на 2,8%, проте у 2009 році їх сума зросла на 0,22 млрд. грн. порівняно із 2005 роком.

Відповідно низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Так, динаміка сум надходжень від плати за землю була позитивною і у 2009 році порівняно із 2005 роком зросла на 5,92 млрд. грн. при одночасному збільшенні за вказаний період її питомої ваги у структурі податкових надходжень на 5,35%. Обсяги надходжень місцевих податків (включених нами до групи інших податків) протягом 2005-2009 років характеризувалися незначними обсягами, їх питома вага зменшилася з 2,6% у 2005 році до 1,4% у 2009 році.

ВИСНОВКИ

Отже, підсумовуючи вищезазначене необхідно акцентувати увагу на основних проблемах формування місцевих бюджетів на сучасному етапі: відсутність фіскально значущих джерел надходжень у переліку місцевих податків і зборів; недостатній обсяг ресурсів для виконання власних повноважень; недосконалість формули вирівнювання обсягів бюджетних ресурсів; обмежена можливість здійснення запозичень; неможливість для місцевої влади розпоряджатися понадплановими коштами на власний розсуд; слабкий контроль за виконанням делегованих повноважень; належність основних дохідних джерел місцевих бюджетів — податку з доходів фізичних осіб, плати за землю — до загальнодержавних податків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №37-38. — С. 189
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібник. / В.І. Кравченко. — К.: Товариство «Знання»; КОО, 1999. — 382 с.
3. Макаренко О.Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування. / О.Є. Макаренко. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/20.pdf
4. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник / О.П. Орлюк. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 110.
5. Ісмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення. / А.Б. Ісмаїлов // Фінанси України. — 2004. — №6. — С. 27–33.
6. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора ек. наук: спец. 08.00.04 «Фінанси, грошовий обіг та кредит» / В.І. Кравченко. — К., 1997. — С. 18.
7. Опарін В.М. Бюджетна система: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. — К.: КНЕУ, 2000. — С. 17
8. Основні показники економічного і соціального розвитку України у січні 2010 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://minfin.gov.ua/file/link/241128/file/Statistika_1_2010.pdf
9. Моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 року. — К.: Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, 2010. — С. 13
10. Фінансова основа місцевого самоврядування в Україні: унормування у проекті податкового кодексу / О. Шевченко. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/11.htm>