

## **ПРОБЛЕМИ ЗАЛУЧЕННЯ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Однією з головних проблем місцевих бюджетів в Україні є децентралізація управління. Фінансовий бік економічної самостійності місцевих органів влади є визначальним для реалізації владних функцій. Під фінансовою незалежністю слід розуміти можливість самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Не можна бути самостійним в управлінні, якщо є залежним у фінансовому відношенні. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку. Держава не може успішно розвиватися і працювати, не даючи гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні є актуальним питанням формування на рівні територіальних громад самодостатніх бюджетних одиниць. Україна взяла на себе відповідні зобов'язання після підписання й ратифікації Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, що перебуває у сфері її компетенції. Реальну самостійність місцеві бюджети можуть мати тільки за умови їх фінансової незалежності.

Останнім часом цим питанням приділяється значна увага, у Щорічному посланні Президента України В.Ф. Януковича до Верховної Ради України у 2011 році зазначено, що реформування бюджетного забезпечення регіонального розвитку має здійснюватися у напрямі зменшення частки державних ресурсів, отримуваних органами місцевого самоврядування, і збільшення частки самостійно мобілізованих ресурсів. Таких цілей можна досягти завдяки розширенню фіскальної бази та пошуку небюджетних ресурсів для реалізації політики місцевого розвитку, у тому числі, у спосіб:

- зміцнення місцевих бюджетів і реформування міжбюджетних відносин у напрямі розширення фінансової спроможності громад;
- оптимізації нормативів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- широкого запровадження програмно-цільового методу планування і використання бюджетних коштів;
- мобілізації місцевих джерел фінансових ресурсів, насамперед місцевих запозичень, активізації діяльності органів місцевого самоврядування на фондовому та кредитному ринках;
- створення Державного фонду регіонального розвитку, що має відповідати за фінансування локальних проектів стратегічного значення,

визначати точкові проекти в регіонах для фінансування з метою надання регіонам стимулів до подальшого саморозвитку.

Суттєве збільшення економічної спроможності кожної територіальної громади, зростання реальних можливостей щодо застосування потенціалу нефіскальних джерел фінансування розвитку регіонів (регіональних цільових фондів, муніципальних цінних паперів, інституцій регіональної фінансової інфраструктури тощо) дозволить реалізувати ідеї бюджетної децентралізації, практично втілити принцип субсидіарності та реально розширити повноваження органів місцевого самоврядування при вирішенні нагальних проблем місцевого (регіонального) розвитку. У комплексі такі заходи підвищать прогнозованість і керованість процесів реалізації потенціалу розвитку економік регіонів, забезпечать їх соціальну орієнтованість і спрямованість на гарантування безпечного та комфортного проживання людей на всій території України. У 2010 році в Україні відбулася радикальна зміна практики роботи органів державної влади. «Стратегічна пауза», щотривала з 2005 р., змінилася різкою активізацією реформаційних процесів, яка замасштабно охоплення може бути охарактеризована як «нова хвиля» реформ. Під керівництвом Президента України у стислі терміни було розроблено та представлено суспільству Програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що охоплює широкий набір стратегічних перетворень у тому числі й за такими напрямками, як створення базових передумов економічного зростання завдяки утриманню низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створенню стійкої фінансової системи; формування режиму максимального сприяння розвитку підприємництва у спосіб зменшення ролі держави в економіці, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу, модернізації податкової системи та поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.

У 2010 році розпочато формування інституційного базису для здійснення стратегічних економічних реформ і визначення їх основних стратегічних пріоритетів, зроблено низку практичних системних кроків, що започаткували комплексне реформування соціально-економічної системи. Одним з наважливіших кроків стало прийняття Податкового кодексу у грудні 2010 року.

Стан і рівень доходів місцевих бюджетів у значній мірі залежить від способів їх формування, що зумовлюються особливостями економічної системи. Основним способом формування доходної частини місцевих бюджетів, у переважній більшості розвинених країн світу, є місцеві податки і збори та надходження від діяльності комунальних підприємств, комунальних платежів, комунального майна, землі та муніципальні позики. Важлива роль належить трансфертам та іншим дотаціям і субвенціям, що є закономірним явищем у практиці більшості країн світу. В Україні трансферти являються основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Важливим джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб, який закріплений за бюджетами місцевих органів влади та враховується при визначенні розмірів міжбюджетних трансфертів.

Аналіз фінансування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що носять капітальний характер з 2007 по 2011 рр. у Полтавській області дає можливість визначити, що найбільшу питому вагу склали субвенції на соціально-економічний розвиток (35,7 % – 2007 р., 38,8 % – 2008 р., 91,5 % – 2010 р., 66,1% – 2011 р. У той же час щороку певна доля бюджетних субвенцій виділялась на найбільш актуальні питання для процесів фінансового забезпечення потреб регіону – на виконання інвестиційних проектів було направлено 25,2 % коштів, що надійшли у вигляді державних субвенцій у 2007 році, на 2011 рік 32,2 % субвенцій направлено на будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності. У Полтавській області за рахунок бюджетних субвенцій проводиться комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів, заходи з енергозбереження, збереження історичної забудови міст, історико-культурної спадщини, будівництво житла військовослужбовцям, придбання шкільних автобусів.

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів показує, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це обумовлено цілою низкою обставин :

- високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення задач (власні доходи бюджету Полтавської області становлять менше 20% від усіх доходів бюджету);

- домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів (частка/дотації та сум загальнодержавних регулюючих податків і зборів становить близько 70% у загальній структурі доходів бюджету Полтавської області) ;

- нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

Тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності більшості місцевих бюджетів.

Принципи ж побудови і механізм функціонування нинішньої бюджетної системи склались ще в 30-ті роки і повністю відповідали характеру і методам адміністративно-командної системи управління народним господарством країни. Принципи єдності і так званого "демократичного", а в дійсності жорстокого централізму обумовили такі характерні риси бюджетної системи України:

- стягування значної частки фінансових ресурсів до державного бюджету;
- розподіл усіх доходних джерел на власні та закріплені, що передаються у відання середнього та низового рівнів державної влади, і регулюючі, обсягом яких розпоряджався вищестоящий орган влади;

– широкі масштаби перерозподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи, що призвело до постійного зростання частки регулюючих доходів у місцевих бюджетах – в середньому 70–75%;

– суб'єктивізм при вирішенні питання про обсяг коштів, що передаються до конкретного бюджету нижчого рівня;

– орієнтована на видатки методологія формування місцевих бюджетів, що виховала у нижчестоящих управлінських структур утриманство і тверду впевненість в тому, що за все в кінцевому рахунку відповідає держава, центральні органи влади;

– щорічний перегляд нормативів відрахувань від регулюючих доходів, що давало необмежені можливості тримати в залежності нижчестоящі органи влади, впливаючи таким чином на формування дохідної частини відповідних бюджетів;

– численність форм міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів, що дозволяла у всіх випадках застосовувати суб'єктивний «індивідуальний» підхід при вирішенні питання про надання фінансової допомоги нижчестоящого бюджету.

Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем в країнах з ринковою економікою дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, на державному рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних бюджетів.

У зв'язку з цим необхідно розподілити джерела податкових надходжень між центральною і місцевою владою в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування. До місцевих, зокрема, необхідно віднести всі податки майнового типу, екологічного спрямування. Створити таку податкову систему, щоб за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади мали можливість фінансувати до 60–80% своїх потреб.

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання.

По-третє, законодавчо примусити місцеві органи самоврядування провести дослідження фінансового потенціалу власного регіону за допомогою провідних наукових центрів, навчальних закладів, та визначити основні напрями залучення інвестицій з метою подальшої дольової участі у прибутках. Націлити місцеві громади на активне заробляння коштів, вийти з застарілої практики очікування коштів із трансфертного кошика.

Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ.

#### *Література*

- 1. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. Електронна версія: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)*
- 2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456–VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 50–51. – С. 572.*
- 3. Дані державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.*
- 4. Економічна оцінка державних пріоритетів технологічного розвитку / за ред. Ю.М. Бажала –К. : Ін-екон.прогноз, 2002. – 115 с.*
- 5. Федосов, В.М. Сутність і проблематика бюджетотворення: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич //Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.*
- 6. Міністерство економіки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL <http://www.me.gov.ua/>*
- 7. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: текст документа від 02.12.2010 р. – № 2755–IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.*