

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ ТА РОЗВИТОК ЇХ ФОРМ В УМОВАХ РИНКОВИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

У статті визначено особливості формування місцевих фінансів в Україні в умовах самостійності та розвитку ринкових відносин. Розглянуто та проаналізовано джерела формування місцевих бюджетів як основної форми місцевих фінансів, фонду розвитку. Визначено необхідність посилення власної фінансової бази місцевої влади, надано пропозиції щодо розвитку інших форм місцевих фінансів та власних джерел доходів місцевих бюджетів.

В статье определены особенности формирования местных финансов в Украине в условиях самостоятельности и развития рыночных отношений. Рассмотрены и проанализированы источники формирования местных бюджетов как основной формы местных финансов, фонда развития. Определена необходимость усиления собственной финансовой базы местной власти, даны предложения по развитию других форм местных финансов и собственных источников доходов местных бюджетов.

The features of local finances forming in Ukraine in conditions of local independence and market relations development are defined in the article. The sources of local budgets forming as the basic form of local finances, the fund of development are described. The necessity of proper finance basis reinforcement of local government is defined. The suggestions for another forms of local finances development and development of proper income sources for local budgets are given.

Постановка проблеми. Сучасні реалії соціально-економічного розвитку України та її регіонів зумовлюють цілу низку проблем, що постають перед місцевою владою. З одного боку зростають обсяги повноважень, які передаються місцевій владі, що постійно збільшує їх витрати, а з другого — це обмежені фінансові ресурси, яких не вистачає для задоволення суспільних потреб населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження питань, пов'язаних з розвитком місцевих фінансів в Україні та формуванням фінансових ресурсів органів місцевої влади займалися такі вчені-економісти як Деркач М., [8], Луніна І. [9], Павлюк К. [10], Федосов В. [11] та інші. Разом з тим, питання фінансового забезпечення повноважень місцевої влади та соціально-економічного розвитку територій потребує подальших досліджень.

Мета статті — аналіз фінансового стану місцевих бюджетів як основного джерела виконання повноважень місцевої влади та можливості розвитку інших форм місцевих фінансів.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою становлення національної фінансової системи є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної діяльності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав. Цей процес супроводжується появою цілого комплексу нових для держави теоретичних та практичних проблем, адже місцеві фінанси — це фінансові ресурси, які знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади і дають можливість самостійно вирішувати покладені на них функції. В реальному житті органи місцевої влади постійно відчувають хронічну нестачу грошей, що пов'язано з нестабільністю їх доходних джерел.

У відповідності до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна підписала у 1996 році, місцева влада має право на власні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг повинен відповідати функціям, наданим їй Конституцією або законом.

Значну частину фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування формують за

рахунок місцевих бюджетів; на Україні це є основна складова місцевих фінансів.

Одним із шляхів досягнення стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є заходи з децентралізації видатків та реформування міжбюджетних відносин. Бюджетним кодексом 2010 року здійснено розмежування на довгостроковій основі доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, визначено склад закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, встановлено фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, урегульовано системи міжбюджетних трансфертів.

Водночас самодостатність окремої території слід розглядати з погляду власної ресурсної бази місцевого бюджету та методики здійснення фінансового вирівнювання між державним та місцевими бюджетами, спрямованої на зменшення питомої ваги дотації вирівнювання в обсязі місцевого бюджету.

Обсяг видатків, який визначається Міністерством фінансів України для місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень на основі нормативів бюджетної забезпеченості, значно менший за реальну потребу територіальних громад. Як наслідок, коштів вистачає лише на фінансування мінімальних соціальних потреб. Крім того, щорічний розрахунок міжбюджетних трансфертів, який здійснюється на основі фактичних показників місцевих бюджетів за останні три роки, не спонукає місцеві органи влади до нарощування дохідної бази та пошуку альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Відсутність фінансової самодостатності невеликих територіальних громад призводить до погіршення якості суспільних послуг, що ними надаються, а спрямування на виконання делегованих повноважень частини власних доходів позбавляє такі місцеві бюджети фінансових ресурсів на виконання власних повноважень, саме за рахунок яких має здійснюватися не тільки розвиток, але і підтримка в належному стані інфраструктури місцевих громад.

Потребує удосконалення механізм стимулювання місцевих органів влади до нарощування дохідної бази. Таке вдосконалення можливе через врахування додаткового фінансового ресурсу, який залишається у розпорядженні місцевих бюджетів з метою стимулювання до нарощування дохідної бази, стану виконання доходів першого кошику за останні три звітні періоди.

Проблемою доходів місцевих бюджетів є те, що переважну частину їх складають міжбюджетні трансферти — кошти, які передаються з державного бюджету.

Значення міжбюджетних трансфертів як фактора суспільного розвитку повинно зростати разом з перерозподілом функцій центральних органів влади на користь місцевих органів влади, що сприятиме збільшенню ролі місцевих органів влади при наданні окремих суспільних послуг.

Аналіз статистики міжбюджетних відносин в Україні свідчить про те, що значна частина місцевих бюджетів є дотаційною, кількість таких бюджетів і їх питома вага зростає. Так, у 2004 році ця частка складала 87 %, у 2010 році 93,3 %, відповідно, зменшується частка бюджетів-донорів: 2004 — 13 %, 2010 — 6,7 % [8].

Європейська хартія місцевого самоврядування рекомендує надавати фінансову допомогу органам місцевої влади в формі, яка не має цільового спрямування, щоб не обмежувати свободу дій органів місцевого самоврядування у проведенні самостійної політики в межах власної компетенції [3].

Міжбюджетні трансферти за Бюджетним кодексом України мають форму дотації вирівнювання, субвенцій, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих. Співвідношення між формами фінансової допомоги місцевим бюджетам у вітчизняній практиці не завжди відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, про що свідчать дані статистики за 2007 — 2011 роки (таблиця 1 [8]).

Таблиця 1

Показники міжбюджетних відносин в Україні у динаміці (млрд. грн.)

Назва	2007	2008	2009	2010	2011
Міжбюджетні трансферти, в т.ч.	45	59,2	62,3	74,3	82,1
дотація вирівнювання	18,6	28,8	33,4	43,6	43,8
вилучення	3,8	7,4	8,7	7,1	9,3
соціальні субвенції	15,3	18,3	22,8	28,3	38,2
капітальні субвенції	4,2	4,5	6,1	2,4	1,1

Структура міжбюджетних трансфертів по загальному фонду обласного бюджету Харківської області за останні три роки підтверджує цю тенденцію (таблиця 2), де найбільшу питому вагу мають субвенції з Державного бюджету, які характеризуються цільовим спрямуванням [5, 6, 7].

Таблиця 2

Структура міжбюджетних трансфертів загального фонду обласного бюджету Харківської області, 2008 — 2010 р.р.

Види трансфертів	2008		2009		2010	
	Фактичне надходження, тис. грн.	Питома вага до загальної суми, %	Фактичне надходження, тис. грн.	Питома вага до загальної суми, %	Фактичне надходження, тис. грн.	Питома вага до загальної суми, %
1. Дотація вирівнювання	395815,5	23,3	488601,4	28,1	613740,5	29,3
2. Субвенції з державного бюджету	1240792,3	73,1	1101172,0	63,4	1413341,5	67,5
3. Інші	36338,8	3,6	147442,8	8,6	65880,6	3,2
Разом трансфертів	1696946,5	100	1737216,1	100	2092962,6	100

Заслугує на увагу також практика ряду країн щодо створення системи надання фінансової допомоги найбільш біднішим регіонам, розподіл якої залежить лише від чинників, які впливають на видаткові потреби та доходний потенціал бюджету, і процедура розрахунку фінансової допомоги не позбавляє її одержувачів зацікавленості у зростанні власних бюджетних доходів. Для усунення регіональних диспропорцій доцільно створити Фонд підтримки та сприяння розвитку регіонів України, який сприятиме ефективному використанню коштів державного бюджету, який спрямовується на реалізацію інвестиційних проектів у вигляді державних субвенцій.

У світовій практиці країн з розвинутою системою місцевого самоврядування до складу фінансових ресурсів органів місцевої влади входять позабюджетні цільові фонди, доходи підприємств комунальної власності, запозичення та інші джерела.

Досвід країн з розвинутою системою органів місцевої влади та достатнім рівнем демократії має багато прикладів створення широкого спектру позабюджетних цільових фондів, які дають можливість розвитку регіональної економіки, забезпечення зайнятості населення, підвищення його матеріального добробуту, якісного надання послуг органами місцевої влади.

Наприклад, французькі комуни шляхом перерахування субсидій беруть участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, які надають гарантії повернення кредитів, виданих новоствореним фірмам. Поширеним явищем у багатьох країнах є створення органами місцевого самоврядування страхових фондів для забезпечення гарантій повернення коштів, залучених ними від муніципальних позик під так звані «моральні зобов'язання», не підтверджені матеріальною заставою. Ще одним видом поширених у світовій практиці позабюджетних фондів є регіональні цільові фонди, які дають можливість вирішувати проблеми конверсії та реструктуризації економічного господарства регіонів, які спеціалізуються на видобутку сировинних ресурсів після вичерпання їх запасів (Канада, США, Нідерланди).

Великий досвід напрацьовано окремими країнами у сфері фінансування інвестицій за рахунок створюваних інвестиційних фондів в окремих регіонах.

На початкових етапах становлення місцевого самоврядування в Україні відбувається поступове формування відповідної нормативно-правової бази щодо забезпечення розвитку різних форм місцевих фінансів.

Реалізуючи положення ст.143 Конституції України та ст.63 Закону України «Про місцеве самоврядування», Бюджетний кодекс 2001 року надав місцевій владі дієвий важіль у здійсненні довгострокових програм соціально-економічного розвитку. Йдеться про механізм формування та виконання бюджету розвитку місцевого самоврядування. Ресурси цього бюджету

спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури. В Бюджетному кодексі України 2010 року суттєво розширено перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів, що дасть можливість активізувати інвестиційну діяльність органів місцевого самоврядування.

До бюджету розвитку місцевих бюджетів включаються наступні надходження:

- 1) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 2) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;
- 3) плата за надання місцевих гарантій;
- 4) кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- 5) 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35 відсотків — до бюджету Автономної Республіки Крим, 55 відсотків — до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;
- 6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 7) кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- 8) місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом та іншими законами України;
- 9) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- 1) погашення місцевого боргу;
- 2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;
- 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- 4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
- 5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.

Кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку у складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів.

На жаль, в Україні створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування не допускається (Бюджетний кодекс України, 2010 рік, ст.13 п. 9).

Розвиток усіх форм фінансових ресурсів на Україні дасть можливість подальшого розвитку місцевих фінансів як одного з важелів проведення економічної політики держави.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року №2542-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010р. №2456-VI // Голос України. — 2010. — №143 від 04 липня 2010 року.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.rada.gov.ua
5. Рішення Харківської обласної ради від 06.03.09 № 1119-V «Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2008 рік».
6. Рішення Харківської обласної ради від 14.04.10 № 1651-V «Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2009 рік»
7. Рішення Харківської обласної ради від 17.02.11 № 75-VI «Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету за 2010 рік»
8. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. І. Деркач // Фінанси України. — 2011. — № 4. — С. 55-64.
9. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. — 2010. — №9 — С. 14-19.
10. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К. В. Павлюк. — К. : НДФІ, 2006. — 584 с.
11. Федосов В. М. Сутність і проблематика бюджетотворення: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. — 2008. — С. 3-23.

Надійшла до редколегії 13.02.2012 р.