

УДК 336.14

Брюховецька Н. Ю., Клець Л. Є.

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В сучасних умовах нестабільної української економіки і соціально-економічних протиріч у житті країни особливого значення набувають фінансові проблеми місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні вирішуються найважливіші життєві питання, пов'язані перш за все з рішенням соціальних завдань і добробутом населення. Нестача фінансових ресурсів в розпорядженні місцевих органів влади, нестабільність їхніх дохідних джерел є наслідком неможливості ефективного фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту та забезпечення населення територіального утворення.

Обмеженість фінансових ресурсів і високий рівень централізації бюджетних коштів обумовлює необхідність підвищення ефективності розподільчих процесів у напрямку розширення фінансової самостійності, автономності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

В українській економічній літературі проблеми місцевого самоврядування, в тому числі їх фінансової самостійності, висвітлюються у працях відомих вчених О. П. Кириленко [1], В. І. Кравченко [2], І. Луніної [3], С. В. Слухая [4], О. О. Сунцової [5], В. Я. Швеця [6] та інших [7].

Узагальнення широкого кола наукових робіт на цю тему дозволило прийти до висновку, що серед фахівців відсутня єдина думка щодо поняття автономії місцевого самоврядування, недостатнє науково-теоретичне обґрунтування отримали питання складових автономії місцевого самоврядування. Сучасний соціально-економічний розвиток держави вимагає пошуку нових підходів до визначення автономії місцевого самоврядування і її ролі в реалізації місцевих програм.

Метою статті є теоретичне узагальнення та поглиблення трактування фінансової автономії місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку економіки України та обґрунтування пропозицій щодо можливих шляхів зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

- розкрити сутність поняття автономії місцевого самоврядування;
- проаналізувати проблеми фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та визначити можливі шляхи її підвищення.

Перш за все, варто розглянути зміст терміну «автономія». Наявність різних точок зору на поняття «автономія місцевого самоврядування» зумовлена насамперед складністю міжбюджетних відносин, а також тим фактом, що в чинному законодавстві України відсутнє чітке визначення цього поняття. Вважається, що цей термін має походження від грецького слова *autonomia*, яке в свою чергу походить від понять *autonos* – сам і *nomos* – закон, що означає: сам пишу (приймаю) закони [2].

В словнику іноземних слів [8] автономія визначається як самоврядування; національно-територіальне право населення якої-небудь територіальної одиниці самостійно вирішувати справи внутрішнього управління.

На думку В. Я. Швеця, автономія – самостійність прийняття рішень органами влади різних рівнів про видатки і доходи відповідних бюджетів [6].

Тобто поняття «автономія» безпосередньо пов'язане із самоврядуванням і розкриває його зміст. Місцеве самоврядування громади – це гарантоване державою право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах

населення громади на підставі Конституції та законів України. Реальним самоврядування може бути тільки при можливості фінансування своєї діяльності в повному обсязі із місцевого бюджету, надходження до якого повинні бути стабільними, достатніми і прогнозованими.

Аналіз правової та економічної сутності автономії місцевого самоврядування показав, що автономію доцільно розглядати у трьох вимірах: як організаційно-правову, адміністративно-територіальну та матеріально-фінансову.

Організаційно-правова автономія місцевого самоврядування обґрунтована у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» і полягає у чіткому визначенні законом правових меж, в яких місцеві органи влади діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до законодавства. Організаційно-правова автономія органів місцевого самоврядування означає право [9]:

- отримувати власні повноваження і права, відокремлені від прав і повноважень органів центральної державної влади;

- отримувати на підставі закону делегованих центральною владою повноважень, які не можуть належати іншим органам і є виключно їх компетенцією;

- діяти самостійно в межах законодавства, вирішуючи питання самостійно, під свою відповідальність;

- впроваджувати в межах своїх повноважень рішення, які не потребують затвердження державними чи будь-якими іншими органами влади;

- самостійно в межах закону визначати свої внутрішні та виконавчі структури;

- визначати внутрішню організацію, форми та методи роботи постійних та тимчасових комісій місцевих рад;

- на власний розсуд призначати на посади та звільняти з посад відповідних осіб, з урахуванням місцевих потреб та необхідності ефективної діяльності;

- здійснювати адміністративний контроль над місцевим самоврядуванням за належним виконанням делегованих йому повноважень органами, що їх делегували;

- на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності.

Адміністративно-територіальна автономія повинна передбачати:

- наявність в розпорядженні певної законодавчо визначеної території, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування;

- функціональну незалежність від державної влади і місцевого самоврядування іншого рівня;

- невтручання в діяльність самоврядування нижчих територіальних рівнів;

- незалежність від державної влади – органи місцевого самоврядування як окрема форма реалізації народом влади, що їм належить;

- місцеве самоврядування має власний виконавчий апарат, який тільки ним утворюється і йому підпорядковується.

Фінансова автономія є підґрунтям організаційно-правової та адміністративно-територіальної автономії. У науковій літературі та нормативних документах як синоніми вживаються поняття «фінансова незалежність», «фінансова самостійність» і «фінансова автономія» місцевого самоврядування.

Засади матеріальної і фінансової самостійності місцевого самоврядування закріплені статтею 142 Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основою матеріально-фінансової автономії є: 1) комунальна власність (рухоме та нерухоме майно, земля, природні ресурси), що становить матеріальну основу місцевого самоврядування; 2) доходи місцевих бюджетів, цільові фонди та інші кошти органів місцевого самоврядування, які у сукупності становлять фінансову основу місцевого самоврядування.

За «Європейською хартією про місцеве самоврядування» [10] матеріально-фінансова автономія полягає в праві місцевого самоврядування володіти, користуватися і вільно розпоряджатися достатніми власними коштами, що мають відповідати наданим йому конституцією та законами функціям і повноваженням. Отже, в цьому документі визначається тільки автономія місцевих органів щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси, але не висувається вимога щодо самостійності місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу самостійність місцевих бюджетів визначається тим фактом, що вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені основні складові фінансової незалежності місцевого самоврядування, а саме [9]:

- самостійність розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів; внесення змін до них;
- самостійність формування місцевого бюджету і самостійність розподілу коштів згідно з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку території;
- встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством;
- можливість отримувати додаткові джерела доходів у місцевий бюджет;
- самостійність у наданні пільг зі сплати місцевих податків і зборів;
- право на випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- право на отримання позик у фінансово-кредитних установах;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів і програм, для утримання об'єктів спільного користування;
- самостійне розпорядження комунальним майном;
- самостійне встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- право на створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Проблеми забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні досліджено В. І. Кравченко [2], який визначив фінансову автономію місцевих органів влади як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій.

Кириленко О. П. вважає, що фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і, головне, забезпечення їхнього вирішення за допомогою відповідних коштів [1].

Ковальчук С. В. і Форкун І. В. трактують фінансову незалежність як можливість самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління [7].

На думку О. О. Сунцової, під фінансовою автономією розуміють фінансову незалежність органів місцевого самоврядування при фінансуванні завдань і повноважень самоврядування [5].

Визначальною складовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є самостійність місцевих бюджетів, яка розглядається Бюджетним кодексом [11] лише як один з принципів бюджетного устрою.

На підставі вищесказаного можна відзначити, що право прийняття рішень є загальною передумовою фінансової автономії, а головною ознакою та необхідною умовою фінансової автономії органів місцевого самоврядування є обсяг фінансових ресурсів, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на місцеві органи влади. Органи місцевого самоврядування повинні самостійно, але в межах компетенції, здійснювати свою діяльність та розпоряджатися матеріально-фінансовими ресурсами.

Узагальнюючи розглянуті визначення «фінансової автономії», необхідно визначити такі її характерні ознаки:

- самоврядування у сфері фінансів;
- база самоврядування територіальних колективів, самостійності всіх рівнів місцевої влади;
- основна форма втілення всіх принципів місцевого самоврядування;
- основа існування місцевого самоврядування, а також державної влади, організованої за принципом розподілу функцій між її рівнями.

Слабке фінансово-матеріальне забезпечення територіальних громад не дає змоги в повному обсязі реалізувати принцип самостійності місцевого самоврядування виконувати поставлені цілі або надавати громадськості необхідні публічні послуги. До останнього часу фінансова політика України, незважаючи на задекларований з моменту підписання у 1996 році «Європейської хартії про місцеве самоврядування» курс на широку автономію щодо своїх функцій, була спрямована на концентрацію ресурсів у Державному бюджеті. Про це свідчать дані частки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету. Цей показник визначає реальний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування. Так, за даними Міністерства фінансів України [12], за період з 1997 року по 2006 рік найбільшу питому вагу доходи місцевих бюджетів у зведеному бюджеті склали у 1998 році – 45,7 %; далі частка їх поступово зменшувалася: у 1999 році – 40 %, 2003 році – 30 %, 2004 – 24,9 %, 2005 – 22,6 %, а у 2006 році – 23,2 %.

Це призвело до широкомасштабного перерозподілу коштів між ланками бюджетної системи, посиленню залежності місцевого самоврядування від трансфертних надходжень, і відповідно до зниження рівня самостійності бюджетів.

Фінансова самостійність місцевого самоврядування в розв'язанні соціально-економічних проблем територіальної громади перш за все залежить від обсягу доходів, що надходять до їх бюджетів. За економічною суттю доходи поділяються на власні, закріплені та регулюючи, роль яких з прийняттям Бюджетного кодексу виконують трансферти. Саме власні та закріплені доходи є основою фінансової самостійності місцевих бюджетів [9]. В Бюджетному кодексі нема чіткого визначення власних та закріплених доходів, але є розподіл на доходи, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і закріплюються за бюджетами (Кошик 1), і не враховуються при визначенні трансфертів (Кошик 2). Власне на обсяг доходів другого кошика і може впливати місцева рада, тому що формування цих доходів належить до їх власної компетенції. Зростання власних доходів можливо тільки за рахунок збільшення податкової автономії місцевого самоврядування, тобто можливості впливати, перш за все, на кількість та обсяг надходжень від місцевих податків та зборів. Таким чином, зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування залежить від структури дохідної частини бюджету.

Як свідчать дані висновків Рахункової палати України [13], в структурі доходів місцевих бюджетів власні та закріплені доходи склали: у 2002 році – 68,8 %, 2003 році – 65,8 %, 2004 – 57,5 %, 2005 – 56,5 %, 2006 – 53,9 %, у 2007 році – 56,6 %. Як бачимо, за п'ять років сума доходів, що забезпечує фінансову самостійність місцевих бюджетів скоротилася на 14,9 % і тільки у 2007 році спостерігається підвищення цього показника на 2,7 %. Відповідно зростають трансферти з Державного бюджету з 31,2 % у 2002 році до 46,1 % у 2006 році, з незначним їх зменшенням на 2,7 % у 2007 році. Зростання власних та закріплених доходів у 2007 році було досягнуто в основному за рахунок підвищення з 1 січня 2007 року розміру ставки податку з доходів фізичних осіб з 13 до 15 % та розширення бази оподаткування. Надходження від податку з доходів фізичних осіб (Кошик 1) зросли в 1,5 рази. Крім того,

у 2007 році майже у 2,5 рази збільшилися надходження від продажу землі, зросли на 29,4 % власні надходження бюджетних установ, та надходження від плати за землю на 24,6 % в порівнянні з попереднім роком.

У 2008 році продовжувалася тенденція централізації бюджетних коштів, це було обумовлено, перш за все, необхідністю фінансування державою економіки та галузей, що знаходяться у кризовому стані, виплатою державних боргів. Частка власних та закріплених доходів у загальних надходженнях місцевих бюджетів за 9 місяців склала 54,6 %, що менше на 1,2 % проти відповідного періоду попереднього року. Зростання цих доходів відбулося за рахунок збільшення на 38,0 % податку з доходів фізичних осіб, плати за землю у 1,8 рази, на 12,6 % власних надходжень бюджетних установ, на 18,8 % єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, на 16,8 % податку з власників транспортних засобів [14].

За період трьох кварталів 2009 року дохідна частина місцевих бюджетів на 45,1 % сформована за рахунок трансфертів з державного бюджету, а в окремих регіонах – майже на 70 %. У цілому доходи місцевих бюджетів порівняно з відповідним періодом минулого року зменшилися на 5,8 %; власні та закріплені доходи місцевих бюджетів зменшилися на 5,4 %, а їх частка у загальному обсязі надходжень збільшилася на 0,3 % і становила 54,9 %. Суттєво скоротилися надходження податку з доходів фізичних осіб – на 3,9 %, надходження від продажу землі – на 54,8 %. При цьому зросли надходження плати за землю – на 25,6 %, власні надходження бюджетних установ – на 12,4 % [15].

Як бачимо з наведених даних, існує значна залежність місцевих бюджетів від одного податку, а саме від податку з доходів фізичних осіб, а також трансфертних надходжень з Державного бюджету, що не створює необхідних умов для стабільної роботи органів місцевого самоврядування і підвищення їх ініціативи.

На даному етапі самостійність органів місцевої влади при формуванні доходної частини бюджету обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів відповідно до чинного законодавства та наданням пільг за ними, але не правом запровадження нових податків або зборів. В Україні частка власних доходів, на обсяг яких можуть впливати місцеві органи влади, незначна і становила: у 2002 році – 3,9 %, 2003 році – 4,2 %, 2005 році – 3,7 % [4]. В країнах з розвинутою ринковою економікою доля цих доходів значна: у Франції – 48,9 %; в Данії і Фінляндії – понад 60 %; в Швеції – 74 % [3]. Ці дані свідчать про обмежений рівень фінансової автономії місцевого самоврядування в нашій країні.

В останні роки в Україні з боку держави на правовому рівні приділяється значна увага щодо підвищення фінансової автономії місцевого самоврядування з метою якісного вирішення завдань та функцій у сфері забезпечення послугами населення адміністративно-територіальних утворень.

Шляхи вирішення великої кількості накопичених проблем на місцевому рівні вперше в Україні запропоновано в «Концепції реформування місцевих бюджетів», прийнятій Кабінетом Міністрів України і розрахованій на період з 2007 по 2011 рік. Її ціль – зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян [16].

В умовах поглиблення фінансової кризи, і як наслідок, падіння валового внутрішнього продукту, зниження доходів держави, підприємництва і населення, зростання рівня безробіття, місцеві бюджети залишаються без стабільних власних надходжень. Все це вимагає невідкладних заходів як з боку центральної влади, так і місцевої.

Наприкінці 2008 року Кабінетом Міністрів України був розглянутий Проект Стратегії реформування податкової системи, розрахований до 2018 року. Проведення податкової реформи передбачається за умови реформування бюджетної системи з урахуванням вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування і забезпечення відповідності бюджетних видатків інтересам виборців [17]. Намічаються зміни у системі місцевих податків та зборів в напрямку

зменшення неефективних податків, адміністрування яких перевищує суми їх надходжень до бюджету місцевого самоврядування. Питома вага таких податків у загальній сумі надходжень від місцевих податків та зборів незначна і становить 0,11 %, а в доходах місцевих бюджетів і зовсім 0,0017 %. Передбачається перегляд необгрунтованих пільг, розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності шляхом встановлення ними ставок місцевих податків і зборів. Це вчасні заходи, тому що кошти від сплати місцевих податків та зборів забезпечують лише 1,62 % надходжень до місцевих бюджетів і тому фінансова автономія залишається декларативною, а не реальною.

Проект Стратегії реформування податкової системи передбачає:

- по-перше, включення до складу місцевих бюджетів нових податків і зборів;
- по-друге, запровадження на місцевому рівні гнучкого механізму визначення розміру ставок податків;
- по-третє, зміни статусу деяких податків та зборів шляхом перегляду складу кошиків доходів у напрямку збільшення власних надходжень, як бази фінансової автономії місцевого самоврядування.

З метою зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування реформування податкової системи в Україні необхідно здійснити одночасно з прийняттям Податкового кодексу, внесенням змін до податкового законодавства. Податкову систему треба вдосконалювати не тільки у фіскальній, але й у стимулюючій частині.

В сфері визначення ефективних джерел поповнення доходів місцевих бюджетів потребує доопрацювання Бюджетний кодекс. Для підвищення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування особливу увагу необхідно приділити питанню розширення джерел надходжень в бюджет розвитку. Крім того, необхідно залишати на місцях надлишки запланованих державних податків, які були зібрані на відповідній території.

Таким чином, з метою розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад необхідно впровадження таких пріоритетних заходів:

- чіткий розподіл функцій між рівнями державної влади, для чого необхідно визначити і закріпити законодавчо, розробивши відповідні критерії, коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної влади;
- оптимізація правової бази для вирішення тактичних проблем щодо зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування;
- розподіл доходів між різними рівнями місцевих бюджетів для досягнення реальної автономії місцевого самоврядування при виконанні своїх функцій і повноважень; приведення доходів у відповідність з видатковими зобов'язаннями місцевих органів влади;
- законодавче розширення податкових повноважень місцевих органів влади за рахунок передачі на місцевий рівень податків та зборів, які мають значний податковий потенціал; забезпечують стабільність надходжень, низькі витрати на адміністрування, є прибутковими; найвагомим джерелом доходів місцевих бюджетів;
- підвищення зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні державних доходів та нарощуванні власної дохідної бази; послаблення залежності від міжбюджетних трансфертів, переданих із бюджетів вищого рівня;
- підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування;
- збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку для зростання інвестиційної складової частини місцевих бюджетів;

– посилення контролю та відповідальності місцевих органів за дотриманням бюджетного законодавства.

ВИСНОВКИ

Таким чином, автономію місцевого самоврядування необхідно розглядати у трьох аспектах: організаційно-правову, адміністративно-територіальну та матеріально-фінансову. Саме фінансова автономія є основою організаційно-правової та адміністративно-територіальної автономії. Відсутність належного рівня фінансової автономії місцевого самоврядування унеможливує вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій та якісного надання послуг громадянам. Отже, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів стає важливим завданням у процесі трансформації українського суспільства. Посилення фінансової автономії місцевого самоврядування має позитивно вплинути не тільки на збільшення дохідної частини бюджетів всіх рівнів, але й забезпечити розвиток економіки, створити умови для життєдіяльності населення та підвищення добробуту громадян на місцевому рівні. Проте, на різних етапах розвитку місцеві органи влади мають різні обсяги фінансової компетенції, і відповідно, різні рівні фінансової автономії, які можливо визначити кількісними показниками, але це напрям подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
3. Лунина И. Бюджетные доходы и налоговые полномочия местных органов власти / И. Лунина, Н. Фролова // Экономика Украины. – 2008. – № 6. – С. 37–47.
4. Слухай С. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12–20.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навчальний посібник / О. О. Сунцова. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
6. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 23–31.
7. Ковальчук С. В. Фінанси : навчальний посібник / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : «Новий світ – 2000», 2006. – 568 с.
8. Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И. В. Лехина и проф. Ф. Н. Петрова. – 7-е изд. – Москва : Государственное издательство иностранных и национальных слова рей, 1952. – 490 с.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
10. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург : Рада Європи, 1990. – 10 с.
11. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Бюджет України за 2006 рік : стат. зб. [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України, 2007. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
13. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2007 рік [Електронний ресурс] // Рахункова палата України, 2007. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
14. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2008 року. Рахункової палати [Електронний ресурс] // Рахункова палата України, 2008. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
15. Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
16. Концепція реформування місцевих бюджетів. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
17. Проект Стратегії реформування податкової системи від 21.11.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.