

УДК 336.1:352

Бурцева О. Є.

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Сучасний етап фінансово-економічного поступу України потребує посилення ролі органів місцевого самоврядування в комплексному гармонійному розвитку територій. Це зумовлює необхідність пошуку органами місцевого самоврядування дієвих інструментів управління бюджетними коштами регіонів, удосконалення методів використання фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень. Фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Бюджет є важливим інструментом держави, через який вона формує власні економічний та соціальний потенціали. Саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне населення.

Питання вдосконалення місцевого бюджету набувають особливої актуальності з огляду на поширення ринкових відносин у бюджетну сферу України та реформування вітчизняної облікової системи.

Аналіз останніх досліджень показує, що проблематика місцевих бюджетів займає важливе місце в дослідженнях вчених: В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погріщук [1]; О. Б. Жихор, О. П. Кириленко, Н. І. Климаш, К. В. Багацька, Н. І. Демьяненко, О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе [2–4]; О. О. Сунцова, М. В. Мних [5–6] та інших. Однак, основним питанням, що постає перед територіальною громадою на даний час є фінансове забезпечення виконання програм віднесених до повноважень органів влади місцевого рівня.

Метою дослідження є виявлення проблем забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.

Реформування системи доходів і видатків місцевих бюджетів України суттєво змінює організацію і порядок контролю місцевих бюджетів. Розширення номенклатури доходів, видатків, активів і зобов'язань бюджетів призвело до збільшення кола об'єктів контролю, що вимагає відповідних методик контролю доходів і видатків місцевих бюджетів. Особливо важливо у цьому зв'язку забезпечити прозорість та достовірність облікової інформації про доходи і видатки місцевих бюджетів України.

З моменту проголошення України незалежною державою і до цього часу в країні відбувається відновлення системи місцевого самоврядування. Багато зроблено в плані створення організаційно-правових умов для забезпечення можливості функціонування органів місцевої влади. Конституцією України окреслені сутність та сфера дії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є найважливішим засобом зміцнення української державності, воно становить одну з засад конституційного ладу України.

Становлення та функціонування місцевого самоврядування обумовлене необхідністю розвитку демократії та ефективного управління справами сучасного суспільства. Місцеве самоврядування має на меті децентралізацію управління, тобто передачу на місцевий рівень кола питань, які можуть бути розв'язані найбільш якісно й ефективно.

Європейською Хартією місцевого самоврядування «місцеве самоврядування визначається як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення» [7].

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється в територіальних утвореннях – селах, їх об'єднаннях, селищах, містах. До кола повноважень місцевих органів влади входить забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, контролю за ефективним розміщенням виробничих і соціальних об'єктів тощо. Фінансовим підґрунтям цього є, головним чином, місцевий бюджет [4].

Місцевий бюджет є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, яка призначена для забезпечення відносної фінансової автономії адміністративно-територіальних одиниць. Причина виникнення полягає у наявності територіальних громад і необхідності надання їм певних громадських послуг. Місцеві бюджети посідають провідне місце в системі місцевих фінансів, їх визначають: як систему грошово-економічних відносин; як матеріальний фонд; як правову категорію; за територіальною ознакою. Підходи вчених до трактування поняття «місцеві бюджети» наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Підходи вчених до трактування поняття «місцеві бюджети»*

| | Автор | Трактування поняття «місцеві бюджети» |
|---|---|--|
| 1 | Г. Б. Поляк | – сукупність економічних відносин, що сприяють перерозподілу національного доходу країни, забезпечують створення фінансової бази місцевих рад |
| 2 | І. М. Ходорович | – сукупність економічних відносин, що забезпечують у плановому порядку фінансову базу місцевих рад щодо розвитку й утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення |
| 3 | В. І. Кравченко | – економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом |
| 4 | В. Г. Ігнатов, В. В. Рудой | – система економічних відносин, завдяки якій на підставі заздалегідь складеного плану формується та використовується фонд грошових коштів, що належать місцевим органам влади |
| 5 | М. В. Кульчицький | – система формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих |
| 6 | І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко | – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування |
| 7 | П. К. Бечко, О. В. Ролінського | – як економічна категорія відображають грошові відносини, що виникають між місцевими органами самоврядування та суб'єктами розподілу створеної вартості в процесі формування територіальних грошових коштів, які використовуються для соціально-економічного розвитку регіонів та поліпшення добробуту населення |

*Побудовано автором на підставі джерел [1–6].

Отже, за економічним змістом місцевий бюджет, як невід'ємний елемент бюджетної системи країни, окреслює економічні відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фонду грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади.

Затвердження бюджету та звіту про його виконання представницькими органами влади визначають особливий статус бюджету як правової категорії. Він полягає у закріпленні в ньому норм, обов'язкових до виконання. Завдяки бюджету як закону органи управління отримують нормативну базу для залучення коштів і повноваження щодо їх витрачання на встановлені цілі.

Бюджет як нормативний документ визначає склад, структуру та обсяг доходів, а також видатків в розрізі напрямів фінансування та головних розпорядників коштів, затверджує перелік захищених статей видатків та об'єктів, видатки на які будуть здійснюватися за рахунок бюджету розвитку, регламентує міжбюджетні відносини тощо [8].

Згідно ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування [9].

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [8].

Необхідно звернути увагу на ту обставину, що критерієм віднесення бюджету до категорії місцевих є не власне адміністративно-територіальна належність, а належність до відповідної громади, тобто форми самоорганізації громадян.

Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що їх здійснюють органи влади управління на відповідній території.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням тієї території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом, гарантується власними та закріпленими за ними законом на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством [2].

Дохідна база місцевих бюджетів відіграє особливу роль у бюджетній системі держави, зокрема:

– дохідна база місцевих бюджетів є важливим інструментом фінансового регулювання. За її допомогою виконується фіскальна функція бюджету та відбувається перерозподіл частини ВВП України;

– дохідна база місцевих бюджетів швидко реагує на зміни, що відбуваються в економічному житті даної території;

– стабільна дохідна база місцевих бюджетів сприяє пропорційному розвитку територій. У взаємодії з дохідною базою державного бюджету вона є інструментом фінансового вирівнювання, який застосовується за допомогою різних методів бюджетного регулювання;

– з дохідної частини місцевих бюджетів фінансується більшість державних витрат, головним чином соціальних. За її допомогою впроваджуються у життя більшість загальнодержавних програм, пов'язаних із розвитком господарської і соціальної інфраструктури регіону. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються різні цільові програми, насамперед соціальні (доплати на житлово-комунальні послуги, допомога ветеранам, багатодітним сім'ям тощо);

– дохідна база місцевих бюджетів має регульовальні, закріплені і власні дохідні джерела її формування. Місцевим органам влади також надано право самостійно визначати напрями використання власних коштів;

– стан дохідної частини місцевих бюджетів повністю відображає політику органів місцевого самоврядування і є основним інструментом у її реалізації. Завдяки можливості самостійно визначати напрями використання власних бюджетних коштів місцева влада має можливість визначати пріоритети в розвитку даної територіальної одиниці;

– місцевий бюджет можна розглядати також як основний фінансовий план розвитку територіальних громад [2].

На формування дохідної бази місцевого бюджету впливають різні фактори, які можна об'єднати у три групи: економічні; соціальні; політичні.

Ключову роль у становленні системи самостійних місцевих бюджетів відіграють їхні доходи та способи, на основі яких вони формуються.

Власні доходи забезпечують принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і державний бюджет України. Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями. Такі доходи повною мірою надходять до місцевих бюджетів.

На теперішній час місцевий бюджет є основним інструментом реалізації регіональної соціально-економічної політики, основною метою якої є:

по-перше – децентралізація влади і делегування додаткових функцій з питань економічного та соціального розвитку регіонів;

по-друге – ліквідація диспропорцій у фінансовому забезпеченні регіонів;

по-третє – забезпечення стабільного та збалансованого соціально-економічного розвитку територій та удосконалення їх міжбюджетних відносин.

Основним питанням, що постає перед місцевою радою є фінансове забезпечення виконання програм, віднесених до повноважень органів влади місцевого самоврядування.

Однією з типових проблем процесу формування та виконання місцевого бюджету, Донецької області, є пошук ефективних, стабільних джерел надходжень визначених потребами суспільства у бюджетних ресурсах з метою виконання власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування при формуванні доходів місцевого бюджету.

Так, наприклад, для бюджету м. Покровськ Донецької області надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення процесу формування його доходної частини та пошук шляхів її збільшення.

Для діючої системи формування доходів місцевого бюджету притаманні наступні риси: високий рівень бюджетних коштів; недостатній рівень власних доходів місцевого бюджету; велика частка трансфертних платежів у доходній частині місцевих бюджетів тощо.

На сучасному етапі акумуляція коштів у доход місцевого бюджету здійснюється на умовах покриття видатків. Дуже важливо, щоб були суттєві джерела надходжень до місцевого бюджету та нові інструменти впливу місцевої громади на економічне зростання міста, а також на нарощення бази доходів. Це буде сприяти підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень Покровською міською радою, зацікавленості у збільшенні власних фінансових надходжень, урахуванню інтересів громадян, що мешкають на території міста.

Джерелам надходжень до місцевого бюджету властиві специфічні особливості, притаманні кожному із видів, їх внутрішня єдність, обумовлена метою формування дохідної частини та обов'язкова сплата до бюджетів місцевого рівня.

Сьогодні одночасно використовується різноманітні форми наповнення місцевого бюджету шляхом розподілу загальнодержавних фінансових ресурсів: постійна нормативна основа поділу загальнодержавних податків і зборів між бюджетами; система трансфертів, що вирівнюють; право місцевої ради самостійно встановлювати ставки по місцевим податкам і зборам [4].

Головною проблемою в бюджетній сфері залишається значна концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які в подальшому передаються місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. Трансфертна політика по різному впливає на окремі показники соціально-економічного розвитку. З'ясовано, що між обсягами міжбюджетних трансфертів, доходами на душу населення і обсягами промислового виробництва існує обернений зв'язок.

Аналізуючи надходження офіційних трансфертів до місцевого бюджету (табл. 2) можна зазначити, що їх розмір складає майже 50 % загального обсягу доходів місцевого бюджету м. Покровськ.

Таблиця 2

Динаміка надходжень офіційних трансфертів до місцевого бюджету м. Покровськ, грн.

| | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Надходження за рік | 132 981 468,49 | 258 005 148,20 | 333 483 580,06 |
| % від загального обсягу доходів | 45,90 | 52,60 | 49,80 |

Значний обсяг трансфертів свідчить про недостатні власні доходи місцевого бюджету та про недостатню ефективність використання отриманих дотацій на місцях. Така ситуація, можливо, пов'язана з тим, що відсутні стимули до економічного розвитку підвідомчих територій та розвитку власних джерел формування фінансових ресурсів [5].

Але, при цьому також виділених коштів на освітню та медичну субвенції вистачає лише на виплату заробітної плати та нарахування на оплату праці, іноді навіть не вистачає коштів на цю функцію. І навіть існує потреба фінансування з місцевого бюджету.

Проблема зміцнення дохідної бази місцевого бюджету за рахунок власних джерел набула особливої актуальності. Її вирішення сприятиме зацікавленості органів місцевого самоврядування в розбудові економіки на принципах самостійності та ефективності і дозволить забезпечити необхідну відповідальність й підзвітність місцевих органів влади перед громадськістю [6].

Сьогоднішній стан місцевого бюджету м. Покровськ характеризується низькою часткою доходних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів і якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку міста.

ВИСНОВКИ

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновки, що значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету – суттєвий недолік міжбюджетних відносин, тому є необхідним чітке законодавче визначення сталих та реальних джерел наповнення місцевого бюджету власними фінансовими ресурсами. Відповідно до бюджетного кодексу держава може передавати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів. На даний час наявний дуже низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами. Лише 70 % цих повноважень забезпечуються державою. Решту коштів місцевий бюджет має вишукувати самостійно, але перелік місцевих податків і зборів, які б мали наповнювати місцеві бюджети, визначається на державному рівні, а органи місцевого самоврядування обмежені в праві запроваджувати на своїй території власні податки і збори, в наслідок чого фінансові можливості бюджету міст значно обмежені.

На місцях завжди можуть існувати об'єкти оподаткування, які могли б поповнити місцеві бюджети, проте регулювання обліку та сплати податків на специфічні види господарської діяльності не належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

В умовах жорсткої обмеженості фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, питання економічної ефективності їх використання є важливим при розробці заходів з удосконалення бюджетної політики та потребує подальшого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Дем'янишина В. Г. Бюджетний менеджмент [Електронний ресурс] : підруч. / В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погріщук. – Тернопіль : Крок, 2015. – 522 с. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/72265/ekonomika/byudzhetnij_menedzhment.
2. Жихор О. Б. Місцеві фінанси [Електронний ресурс] : підруч. / О. Б. Жихор, О. П. Кириленко. – К. : УБС НБУ, 2015. – 579 с. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/79118/finansi/mistsevi_finansi.
3. Бюджетна система [Електронний ресурс] : навч. посіб. / Н. І. Климаш, К. В. Багацька, Н. І. Дем'яненко та ін. ; [за заг. ред. Т. А. Говорушко]. – Львів : Магнолія 2006, 2014. – 296 с. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1532051764491/finansi/byudzhetna_sistema.
4. Николаєва О. М. Місцеві фінанси [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. М. Николаєва, А. С. Маглаперідзе – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 354 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1848090154479/finansi/mistsevi_finansi.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/13590326/finansi/mistsevi_finansi.
6. Мних М. В. Інструменти державного управління та державної економічної політики по забезпеченню ефективного розвитку місцевого самоврядування / М. В. Мних // Економіка і Фінанси. – 2015. – № 3. – С. 28–33.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. Бюджетний кодекс України : станом на 10 січня 2017 р. / Верховна Рада України. – Х. : Право, 2017. – 216 с.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.