

УДК 336.14

Петричко М.М.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку та фінансів
Мукачівського державного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THEORETICAL PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT BUDGETS

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто теоретичні аспекти бюджетної децентралізації. Проаналізовано проблемні питання функціонування бюджетів органів місцевого самоврядування. Визначено шляхи покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність вдосконалення формування та розподілу повноважень між органами влади у бюджетній системі України.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, бюджети органів місцевого самоврядування, міжбюджетні відносини, бюджетна система.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены теоретические аспекты бюджетной децентрализации. Проанализированы проблемные вопросы функционирования бюджетов органов местного самоуправления. Определены пути улучшения финансового обеспечения местных бюджетов. Обоснована необходимость совершенствования формирования и распределения полномочий между органами власти в бюджетной системе Украины.

Ключевые слова: местные бюджеты, местное самоуправление, бюджеты органов местного самоуправления, межбюджетные отношения, бюджетная система.

ANNOTATION

In the article the theoretical aspects of fiscal decentralization. Analyzed the problems of functioning of local government budgets. Ways of improving the financial security of local budgets. The necessity of improving the development and distribution of powers between the authorities in the budgetary system of Ukraine.

Keywords: local budgets, local government, local government budgets, intergovernmental relations, budget system.

Постановка проблеми. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже 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.

Стратегічні цілі та пріоритети національного розвитку передбачають побудову демократичного суспільства, однією з вихідних підвалин якого є місцеве самоврядування. В Україні відбувається складний і багатоплановий процес впровадження дієвого інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування. На сучасному етапі розвиток місцевого

самоврядування визнаний одним із пріоритетних напрямів державної політики [1; 2; 3].

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Проте слід відзначити, що вагомим кроком у сучасній бюджетній політиці України є прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» [4]. У зв'язку з цим виняткової актуальності набувають теоретичні і практичні проблеми функціонування бюджетів органів місцевого самоврядування та місцевих бюджетів загалом, організації міжбюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика місцевих бюджетів займає важливе місце в дослідженнях зарубіжних вчених. Теоретичні витоки сучасних уявлень про природу і функції бюджетів органів місцевого самоврядування, засади міжурядових відносин, сутність, роль і завдання місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання, бюджетних трансфертів знаходимо у працях корифеїв фінансової науки А. Вагнера, Л. Штейна; сучасних західних науковців Ш. Бланкарта, Ю. Немеца, А. Шаха та інших. Нині питання місцевих бюджетів перебувають у центрі уваги багатьох фахівців. Зокрема, вони порушуються у працях вітчизняних вчених В. Кравченка, В. Лагутіна, І. Луїної, В. Опаріна, В. Федосова, К. Павлюка, Ц. Огонь, С. Юрія, О. Кириленко [5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Варто відзначити, що більшість робіт вітчизняних вчених стосуються визначеного кола питань або лише окремих аспектів бюджетної практики, тоді як динаміка зрушень в економічній системі нашої держави вимагає проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних із функціонуванням місцевих бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування зокрема, вивчення власного історичного досвіду, практики європейських країн з метою її застосування в Україні, глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо формування і використання коштів

бюджетів органів місцевого самоврядування України.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в обґрунтуванні теоретичних засад функціонування бюджетів органів місцевого самоврядування, та дослідити проблемні питання їх функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. В основі формування міжбюджетних відносин лежить розмежування доходів та видатків між ланками бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Однак розподіл видатків та джерел надходжень до місцевих бюджетів, які регулюється Бюджетним кодексом України, не здатний повністю збалансувати їх. При цьому потрібно враховувати регіональні особливості соціально-економічного розвитку. Тому для створення ефективної системи формування місцевих бюджетів їх потрібно враховувати та використовувати при розрахунку офіційних трансфертів.

Неврегульованість розподілу повноважень між органами влади різних рівнів, відсутності стабільної нормативно-законодавчої бази, невизначеність у динаміці розподілу доходів і витрат між рівнями бюджетної системи стримує процес функціонування ефективної української економіки.

Для того щоб органи місцевого самоврядування могли забезпечити високий соціально-економічний розвиток життя своїх громадян, який відповідає би їх потребам, забезпечив ефективний розподіл фінансових ресурсів між центром та регіонами, потрібно використовувати такі засади:

- оптимальний розподіл повноважень між державою та органами місцевого самоврядування;
- стабільна та сильна фінансова база доходів місцевих бюджетів;
- оптимальний розмір територіальної громади базового рівня та раціональне вирішення питання укрупнення громад задля досягнення їхніх спільних цілей.

Територіальна громада зазвичай вважається основою для розвитку місцевого самоврядування, що передбачає право громадян брати участь у веденні державних справ як один із демократичних принципів, який поділяється усіма державами – членами Ради Європи. Україна все ще перебуває всередині тривалих перетворень на шляху до ефективної ринкової економіки та демократичного суспільства, заснованого на принципах верховенства права, де місцеве самоврядування відіграватиме вкрай важливу роль [5].

Аналіз українського законодавства у сфері місцевого самоврядування дозволив визначити декілька груп слабких та суперечливих рис, що стосуються видів територіальних громад, питань муніципальної власності та місцевих фінансів, статусу членів територіальних гро-

мад, їхніх прав, свобод і обов'язків, статусу сільських, селищних та міських голів, статусу обласних та районних рад, а також питань розподілення функцій та повноважень територіальних громад на користь інших суб'єктів [2].

Досвід розвинених країн свідчить, що децентралізація державного управління та створення ефективної системи місцевого самоврядування є необхідною передумовою для забезпечення добробуту народу. Значення місцевого самоврядування в політичній системі будь-якого суспільства визначається тим фактом, що воно є гілкою влади, яка є найближчою до населення [5].

Реформування системи місцевого самоврядування повинно починатися з територіальних громад, які становлять найнижчий, базовий рівень місцевого самоврядування, і повинно спрямовуватися на вирішення трьох взаємопов'язаних проблем:

- політична децентралізація;
- перерозподіл державних функцій та їх фінансування;
- передача фінансових ресурсів.

Розв'язання цих трьох основних проблем зміцнить територіальні громади, забезпечить ефективне надання послуг і заохочуватиме до здійснення успішного реформування вищих рівнів місцевого самоврядування. Першим поштовхом до таких змін є затвердження розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [6] та прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» [4], який дає можливість вирішення вищезазначених проблем, а саме:

1. Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів.

2. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

3. Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні

бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки (обласні бюджети – 10%);

– запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;

– розширення з 2015 р. бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

4. Децентралізація видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

5. Запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкопроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

6. Встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються у повному розпорядженні місцевих бюджетів. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень по податках на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці.

7. Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.

8. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах бан-

ків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

9. Спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

10. Зміни у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80%.

Значне збільшення ресурсу обласних бюджетів дасть змогу забезпечити фінансування видатків, пов'язаних з фінансуванням державних ветеринарних лікарень та ветеринарних лабораторій, якими забезпечується епізоотичне благополуччя відповідних територій шляхом проведення лікувальних, лабораторно-діагностичних, профілактичних робіт, контролю за якістю продуктів харчування тощо.

Також передбачено законодавче регулювання інших питань бюджетних відносин, зокрема:

– визначено порядок казначейського обслуговування в особливий період;

– посилено відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів в частині формування паспортів бюджетних програм та запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм;

– передбачено норму стосовно формування місцевими органами влади обсягу бюджету розвитку (не менше 10% обсягу загального фонду власних доходів місцевих бюджетів);

– доповнено перелік захищених видатків видатками на заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду бюджету.

Висновки з проведеного дослідження. Доцільно зробити висновок, що зміни в бюджетному законодавстві України створюють сприятливе середовище для формування ефективного місцевого самоврядування та, відповідно, їх бюджетів для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Проте слід зазначити, що удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади для делегування повноважень територіальним громадам і правового регулювання, яке б зробило мож-

ливим делегування повноважень за згодою та схваленням обох сторін [6].

У процесі реформування місцевого самоврядування в Україні слід звернутися до вітчизняного та зарубіжного досвіду; враховувати розроблені фінансовою наукою класичні засади оптимального розподілу повноважень між органами влади всіх рівнів, а також використати обґрунтовані західною науковою думкою вимоги, яким повинно відповідати ефективно організоване місцеве самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>.
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19/para2#n2>.
5. Місцеві фінанси [текст] : навч. посібник / О.М. Ніколаєва, А.С. Маглаперідзе. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 354 с.
6. Розпорядження КМУ від 1.04.2014 р. № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.