

Чугунов О. І.,

*аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
провідний контролер-ревізор Контрольно-ревізійного управління
в Київській області*

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з вагомих інституційних складових бюджетної системи є фінансове забезпечення місцевого самоврядування, розбудова якого поступово проводиться в Україні.

Окремі аспекти нормативно-правового регулювання фінансів місцевого самоврядування в Україні розглядалися вітчизняними вченими: О. Д. Василюком, В. І. Кравченком – на етапі до ухвалення Бюджетного кодексу; О. П. Кириленко – з позиції формування місцевих бюджетів в Україні; І. О. Луніною, С. В. Слухаєм – з погляду реформування міжбюджетних відносин після ухвалення Бюджетного кодексу України; В. В. Зайчиковою – у порівнянні із законодавством європейських країн.

Метою статті є аналіз особливостей нормативно-правового забезпечення розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні.

Декретом Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 № 56 визначено види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення, що позитивно вплинуло на зміцнення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування.

До місцевих податків і зборів відповідно до ст. 1 декрету належать: збір за паркування автомобілів, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, податок з реклами, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, податок з продажу імпортованих товарів.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення місцевих податків і зборів та порядок їх сплати передбачено статтями 18, 19 декрету.

Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку та в межах установлених граничних розмірів ставок.

Місцеві податки і збори перераховуються до бюджетів місцевого самоврядування в порядку, визначеному радами народних депутатів, якими вони встановлюються.

Прийняття у 1996 р. Конституції України позитивно вплинуло на подальший розвиток фінансового забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, ст. 142 Основного закону зазначено, що матеріальним і фінансовим підґрунтям місцевого самоврядування є рухоме

і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст мають можливість об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів, фінансування комунальних підприємств, організацій і установ. Важливим є те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, здійснює компенсацію видатків місцевих бюджетів, що виникли внаслідок рішень органів державної влади.

Конституцією України також зазначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють відповідні місцеві податки і збори.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом певні повноваження органів виконавчої влади, зокрема держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності (ст. 143).

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", прийнятому в 1997 р., розкрито основні положення Конституції України стосовно інституту місцевого самоврядування, зокрема визначено організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу функціонування територіальних громад.

У загальних положеннях цього закону (ст. 1) визначено сутність низки важливих термінів, таких, як бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджети, поточний бюджет та бюджет розвитку, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб.

Органи місцевого самоврядування у сфері бюджету, фінансів мають як власні, так і делеговані повноваження.

До власних повноважень належить складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді звітів про хід і результати виконання бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, коштів населення, бюджетних коштів на будівництво, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, які стосуються спільних інтересів територіальних громад. До делегованих пов-

новажень органів місцевого самоврядування належить здійснення згідно з законом контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, організаціях; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на певній території (ст. 28).

Відповідним розділом закону визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, ст. 60 закону зазначено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без відповідної згоди територіальної громади за винятком випадків, передбачених законодавством.

Органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з належними нормативно-правовими актами. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами (ст. 61).

У ст. 62 закону зазначено, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Порядок зарахування доходів до місцевих бюджетів визначається законом про бюджетну систему та іншими законами. Кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих громад; видатки, пов'язані зі здійсненням районними, облас-

ними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, — відповідними районними та обласними бюджетами. Видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися внаслідок збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається відповідною радою (ст. 63–65).

Збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів передбачено ст. 66 закону. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. У разі необхідності держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі відповідних коштів до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць у вигляді дотацій, субвенцій.

Фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади передбачено ст. 67 закону. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету, встановлювати згідно із законодавством місцеві податки і збори, які зараховуються до місцевих бюджетів, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, отримувати кредити в банківських установах, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (ст. 68–70).

Закон України “ Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань ” ухвалено в 2004 р. Цим законом регулюються міжбюджетні відносини районного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування на засадах, встановлених Бюджетним кодексом України.

У районному бюджеті можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти: дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування; кошти, що передаються до районного бюджету з бюджетів місцевого самоврядування; додаткова дотація на вирівнювання диспропорцій, пов'язаних із нерівномірністю мережі бюджетних установ; субвенції на виконання інвестиційних проектів.

У бюджеті місцевого самоврядування можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти: дотація вирівнювання із районного бюджету; кошти, що передаються до районного бюджету; субвенції на утримання об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Обсяг дотації вирівнювання з районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування або обсяг коштів, що передаються із бюджетів місцевого самоврядування до районного бюджету, визначається на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, яка затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань приймається не пізніше визначеного частиною сьомою ст. 75 Бюджетного кодексу України терміну доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інших показників, необхідних для складання проектів місцевих бюджетів (ст. 3, 4).

Основні вимоги до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань передбачено ст. 5 Закону.

У Формулі розподілу обсягу зазначених міжбюджетних трансфертів враховуються такі параметри: прогнозний показник обсягу доходів зведеного бюджету району, індекс відносної податкоспроможності, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, кількість жителів та споживачів соціальних послуг, коефіцієнт вирівнювання.

До складу доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, належать доходи, визначені ст. 64 та 66 Бюджетного кодексу України.

Індекс відносної податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є коефіцієнтом, що визначає цей показник порівняно із середнім показником по зведеному бюджету району в розрахунку на одного жителя на підставі даних про фактичне виконання бюджету за три останні бюджетні періоди.

До складу видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, належать видатки, визначені ст. 88 Бюджетного кодексу України.

У складі видатків бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, передбачаються нерозподілені видатки в розмірі не менше 1 % обсягу зазначених видатків зведеного бюджету району для перерозподілу зазначених коштів між бюджетами

місцевого самоврядування. Мінімальний рівень фінансового нормативу бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування встановлюється Кабінетом Міністрів України у відносному значенні. Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань обсягу коштів, що підлягають передачі до районного бюджету, і визначається в межах від 0,6 до 1.

Дотація вирівнювання з районного бюджету до бюджету місцевого самоврядування є величиною перевищення розрахункового обсягу видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, над розрахунковим обсягом доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відповідного бюджету.

У разі, якщо розрахункові показники обсягу доходів бюджету місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, перевищують розрахунковий обсяг відповідних видатків, для таких бюджетів встановлюється обсяг коштів, який підлягає передачі до районного бюджету.

Порядок розрахунку та затвердження показників міжбюджетних трансфертів, у тому числі дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету, передбачено ст. 6 закону.

Розрахунки міжбюджетних трансфертів здійснюються районною державною адміністрацією у двотижневий термін після доведення Кабінетом Міністрів України положень та показників міжбюджетних відносин відповідно до ст. 75 Бюджетного кодексу України, подаються до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим для перевірки їх відповідності Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і одночасно доводяться до відома відповідних органів місцевого самоврядування.

Обсяги міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування затверджуються рішенням районної ради про районний бюджет на плановий бюджетний період у термін, визначений частиною другою ст. 77 Бюджетного кодексу України, та доводяться районними державними адміністраціями до сільських, селищних, міських рад у дводенний термін після затвердження відповідного районного бюджету.

Особливості розрахунку міжбюджетних трансфертів у разі незабезпеченості адміністративно-територіальної одиниці мережею бюджетних установ та міжбюджетних відносин і виконання бюджетів місцевого самоврядування у разі несвоєчасного прийняття районного бюджету передбачено статтями 7, 8 закону.

Якщо на території села, селища, міста районного значення недостатньо бюджетних закладів для надання передбачених ст. 88 Бюджетного кодексу України соціальних послуг, і вони надаються бюджетними установами, що фінансуються з іншого бюджету, обрахунок трансфертів здійснюється з урахуванням перерахунку відповідної кількості споживачів на підставі спільних рішень відповідних рад територіальних громад.

У разі, якщо рішення районної ради про районний бюджет на плановий бюджетний рік не затверджено у термін, визначений частиною другою ст. 77 Бюджетного кодексу, рішення про встановлення обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування приймається обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим за поданням обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим з урахуванням норм Бюджетного кодексу України, цього закону та постанови Кабінету Міністрів України про затвердження **Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.**

Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308, спрямована на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

Реформування місцевих бюджетів має відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням відповідних реформ у галузях бюджетної сфери.

Зазначеною концепцією передбачено перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування передбачає посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб; перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами необхідно чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин здійснюватиметься шляхом перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам.

Для запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідно визначити порядок взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; розробити теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; програмну класифікацію видатків і кредитування місцевих бюджетів; скласти типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень; удосконалити процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів передбачає удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів.

Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства здійснюється шляхом удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання; запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень; удосконалення порядку фінансової та адміністративної відповідальності за порушення органами місцевого самоврядування вимог бюджетного законодавства; запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами; удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачає надання прозорої інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; запровадження міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи і зовнішнього аудиту на місцевому рівні, публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування.

Державна політика щодо фінансового забезпечення місцевих бюджетів на наступний рік затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160 “Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік”. Основною метою такої політики є стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі органів місцевого

самоврядування та місцевих органів виконавчої влади шляхом зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у її нарощуванні, удосконалення розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них, а також запровадження нових інструментів стимулювання регіонального розвитку на основі розроблення відповідних засад визначення обсягу цільових видатків з державного бюджету, що передаються місцевим бюджетам на реалізацію інвестиційних проєктів, та критеріїв їх подальшого перерозподілу між місцевими бюджетами, проведення експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів.

Подальша розбудова системи функціонування фінансового забезпечення місцевого самоврядування сприятиме підвищенню рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Література

1. Конституція України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
4. Про місцеві податки і збори : декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – С. 783–788.
5. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : закон України від 01.07.2004 № 1953-IV // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 141.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12.