

Молохова Я. О.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
викладач кафедри економіки та права Донецької філії
Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

Розглянуто складові фінансових ресурсів при формуванні місцевих бюджетів та проблеми фінансового забезпечення розвитку територій.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, бюджетна децентралізація, міжбюджетні трансферти.

Бюджет як одна з ланок фінансової системи відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу й перерозподілу, опосередковує рух грошової маси.

Проблематиці формування доходів бюджету та питанням підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади присвятили свої дослідження такі вітчизняні вчені, як С. Буковинський, О. Василик, І. Чугунов, В. Зайчикова, І. Луніна, О. Кириленко, В. Кравченко та ін.

Бюджету належить важлива роль у фінансовій системі держави. Через нього здійснюється фінансування заходів з економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення, а також стосуються міждержавних відносин.

Ключовим питанням є визначення концепції реформування міжбюджетних відносин на сучасному етапі ринкових реформ. Від того, яким буде співвідношення функцій щодо регіонального розвитку між центральними та місцевими органами влади в Україні, а відтак і розподіл бюджетних коштів між ланками бюджетної системи, залежать якість та швидкість просування економічних реформ як у регіонах, так і в країні у цілому¹.

Міжбюджетні відносини є однією з ключових складових бюджетного процесу, важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними і місцевими органами влади, дієвим чинником економічного та політичного розвитку України. У Програмі діяльності уряду України на 2002–2011 рр. наголошується, що стримувальними чинниками економічного розвитку та факторами, які гальмують розв'язання фінансових проблем держави, є недосконалість бюджетної та податкової політики, слабкість бюджетного планування.

Побудова ефективної моделі розвитку економіки ринкового типу потребує теоретичного переосмислення і практичного дослідження фінансових ресурсів місцевих органів влади, спрямованості реструктуризації до-

¹ Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. — 2005. — № 3. — С. 23–31.

ходів бюджету й визначення їхньої ролі у збалансованому розвитку зобов'язань та фінансових можливостей держави.

З прийняттям Бюджетного кодексу України і проведенням реформи у бюджетній сфері сталися зміни у системі державних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Починаючи з 2002 р., в Україні відбувається становлення нової структури доходів місцевих органів влади за джерелами. До основних складових фінансових ресурсів, що зараховуються до доходів місцевих бюджетів, належать: податки, збори та обов'язкові платежі, трансферти й запозичення².

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій реально поставала перед усіма країнами. Суть її в тому, що адміністративно-територіальні утворення мають неоднаковий природно-ресурсний і фінансовий потенціали (зокрема, податкову базу). З формуванням нової економічної структури економіки України зросла відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціальних гарантій. Як переконує досвід розвинутих країн, фінансові проблеми регіонів розв'язуються шляхом реформування всієї системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Метою такого реформування є створення надійної, раціональної системи фінансових відносин між різними рівнями держави. Недостатня ефективність їхнього функціонування може стати фактором гальмування суспільного розвитку, спровокувати загострення суспільних протиріч, зумовлених суттєвою диференціацією рівнів фінансового забезпечення між окремими адміністративно-територіальними одиницями³.

В Європі склалася тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та посилення процесів децентралізації. У Зеленій книзі, підготовленій фахівцями Міжнародного центру перспективних досліджень, бюджетна децентралізація розглядається як процес “передавання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування)”⁴.

Але слід звернути увагу на те, що таке визначення потребує конкретизації. Бюджетну децентралізацію варто пов'язувати безпосередньо з розподілом повноважень і функцій між урядами. Найімовірніше, такі завдання входять до реформування публічної адміністрації. Зважаючи на це, доцільнішим є таке визначення: бюджетна децентралізація зводиться до реформування бюджетної системи у напрямі побудови усіх її ланок як порівняно автономних і фінансово спроможних для виконання прийнятих бюджетних повноважень. Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, визна-

² *Огонь Ц. Г.* Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 3–11.

³ *Семенов Г. А.* Формування та використання місцевих бюджетів / Г. А. Семенов // *Економічний вісник Донбасу*. – 2008. – № 2. – С. 122–129.

⁴ *Зелена книга : Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування*. – К., 2005.

чення раціональних обсягів і структури бюджетних повноважень, а з другого – повне їхнє забезпечення ресурсною базою.

У Європі здійснено чіткий розподіл обов'язків між місцевими органами влади і центральним урядом, місцевим органам влади створено належні умови для мобілізації необхідних фінансових ресурсів з метою виконання своїх функцій. Європейський Союз впровадив загальну класифікацію територіальних одиниць під назвою “Система НТСО” (номенклатура територіально-статистичних одиниць (NUTS)).

Система НТСО є важливою у процесах децентралізації країн – членів ЄС, оскільки територіальні одиниці за системою НТСО використовуються у процесі розподілу структурних фондів ЄС. Рівень системи НТСО, до якого належить певна адміністративна одиниця, визначається на основі граничного рівня населення.

Що стосується України, то бюджетна децентралізація передбачає:

- визначення обсягів і структури повноважень для кожної ланки бюджетної системи;
- обґрунтування підходів до забезпечення ресурсами видатків кожного бюджету;
- проведення заходів фінансового вирівнювання із забезпечення відповідного рівня наданих послуг на всій території країни.

Здійснення бюджетної децентралізації в Україні потребує перегляду розмежування повноважень між урядами, реформування системи оподаткування (як на рівні регіонів, так і місцевого самоврядування), збільшення можливостей для фінансово спроможних територій у залученні коштів⁵.

Для того щоб бюджетна децентралізація була ефективною, реформи у сфері фінансового забезпечення місцевих органів влади мають здійснюватися паралельно з реформами у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

На сьогодні схема сучасного адміністративно-територіального устрою України передбачає функціонування 27 бюджетів областей, близько 700 бюджетів районів і міст обласного значення і майже 12 000 бюджетів сільських рад та міст районного значення.

Варто зауважити, що в Україні є чимало адміністративно-територіальних одиниць, які, володіючи окремим бюджетом, не мають власної дохідної бази через недостатню кількість населення. Такі адміністративно-територіальні одиниці існують винятково за рахунок трансфертів.

Міжбюджетні трансферти слід розглядати як систему фінансових відносин між державним і місцевими бюджетами різних рівнів, між місцевими бюджетами і суб'єктами господарювання й домогосподарствами у частині планування, формування, розподілу і використання певних бюджетних ресурсів та контролю за їх витрачанням і організаційно – як правову форму передачі частини фінансових ресурсів бюджетів одних рівнів у розпоря-

⁵ Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 5–32.

дження бюджетів інших рівнів за допомогою податкового розщеплення, а також прямого надання коштів.

Бюджетний кодекс України визначає, що державна підтримка територій в країні здійснюється через міжбюджетні трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам у формах:

- дотації вирівнювання;
- субвенції на здійснення програм соціального захисту;
- субвенції на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- субвенції на виконання інвестиційних проектів⁶.

Дотації можуть розраховуватися на спільній основі, наприклад, залежно від чисельності населення, податкового потенціалу або потреб у витратах. Вони можуть бути пов'язані з податковим зусиллям одержувача такою залежністю, коли підвищення місцевих податків веде до збільшення розміру дотацій місцевим органам влади.

Співвідношення може бути і зворотнім, коли посилення місцевого податкового навантаження негативно впливає на розмір дотацій, які виділяються. Дотації є менш гарантованими коштами, ніж пайові податки, оскільки дотації простіше щорічно переглядати і вони можуть бути скасовані у разі необхідності.

Що стосується субвенцій, то орган влади, який їх надає, не тільки щорічно встановлює загальну суму з урахуванням своїх можливостей і критеріїв, що дають йому змогу визначати розміри субвенцій на власний розсуд, а й формує їх призначення.

Таким чином, субвенції є цільовими трансфертами, і місцеві органи влади можуть використовувати їх лише для фінансування певних видів або категорій витрат.

Значення міжбюджетних трансфертів як фактора суспільного розвитку посилюється разом з перерозподілом функцій центральних органів влади на користь місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, тобто з деконцентрацією та децентралізацією.

Варто зауважити, що використання міжбюджетних трансфертів має як позитивні, так і негативні наслідки. З одного боку, вони сприяють зменшенню дисбалансу між відповідальністю за видатки, яка покладена на місцеві органи влади, і надходженню від податків.

Серед позитивних моментів також можна вирізнити такі:

- формування дохідних частин бюджетів у розмірах, які дають змогу покрити необхідні видатки;
- ефективне планування можливих видатків;
- сприяння ліквідації касових розривів при виконанні державного і місцевих бюджетів;
- створення механізму надання фінансової допомоги регіонам;

⁶ Бондарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5. – С. 146–153.

— наявність реальних важелів регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Але, з другого боку, міжбюджетні трансферти перешкоджають розвитку ініціативи, знижують вплив місцевих органів влади на економічні процеси в регіонах.

Внаслідок застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні — через залежність від дотацій, інші — через вилучення зайвих коштів. Тому органи місцевого самоврядування не мають стимулів до ефективнішого розвитку інфраструктури, оскільки вигідніше залишатися реципієнтом, ніж переходити у розряд донорів.

Необхідно ширше використовувати механізми трансфертів у фінансуванні інноваційного розвитку регіонів. Для цього слід мінімізувати вилучення коштів у регіонів-донорів та сприяти їх спрямуванню на фінансування технічного переоснащення галузей економіки регіону, що мають стратегічне значення⁷.

Як відомо, обсяги трансфертних платежів вирівнювання з державного бюджету місцевим безпосередньо залежать від обсягу акумульованих на відповідній адміністративно-територіальній одиниці надходжень закріплених доходів, зокрема податку з доходів фізичних осіб.

Оскільки на сьогодні нереально забезпечити більшу фінансову автономію місцевої влади шляхом надання їй вагомих додаткових джерел доходів, а ПДФО є домінуючим джерелом фінансування місцевих бюджетів, то слід оптимізувати справляння цього податку та пошук відповідних резервів поповнення місцевих бюджетів.

Таким чином, потребує вдосконалення порядок справляння ПДФО. Оскільки податок зараховується до того місцевого бюджету, на території якого зареєстрований роботодавець платника податку, це завищує дохідну базу міст і зумовлює потребу в значному горизонтальному вирівнюванні доходів, що неминуче призводить до виникнення певного напруження між органами влади. У країнах, де надходження ПДФО розщеплюються між державним та місцевими бюджетами, надходження часто зараховуються до того бюджету, на території якого проживає платник (така система практикується в Угорщині)⁸.

Ще однією перешкодою на шляху формування фінансово самодостатніх місцевих бюджетів є той факт, що база оподаткування місцевими податками і зборами досить нерівномірно розподілена по території України. Це зумовлено різним розміщенням виробничого потенціалу по територіях, неоднаковою густотою населення, відмінностями природних та інших ре-

⁷ Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // *Фінанси України*. — 2007. — № 10. — С. 5–32.

⁸ Слухай С. В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // *Фінанси України*. — 2006. — № 5. — С. 12–20.

сурсів (соціальних, вікових), потреб окремих територій у бюджетних видатках.

Основними чинниками, що впливають на фінансове становище органів місцевого самоврядування, також є: складність встановлення об'єктивних тарифів зі сплати житлово-комунальних послуг; відсутність навичок фінансового управління бюджетними ресурсами в ринкових умовах; неможливість доступу фінансових ресурсів до альтернативних бюджетних джерел для задоволення власних фінансових потреб.

Існує також проблема нестабільності структури надходжень, що не дає змоги місцевим органам влади прогнозувати соціально-економічний розвиток відповідної території. Серед інших складних питань міжбюджетних відносин можна виокремити:

- низький рівень обґрунтованості й прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів;
- неврегульованість відносин на рівні район – місто районного значення, селище, село;
- невнесення до місцевих бюджетів коштів, необхідних на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність;
- невирішеність питань подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаємними розрахунками.

Таким чином, активний вплив органів місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо вони розпоряджатимуться достатнім обсягом фінансових ресурсів у межах своїх повноважень.