

## **ФІНАНСОВА ТА БЮДЖЕТНА САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІЇ**

*Досліджено поняття фінансової та бюджетної самодостатності території, визначено відповідні критерії. Наведено дані опитування по Одеській області, що стосуються самодостатності території та надані пропозиції щодо її посилення.*

*Notion of financial and budgetary self-sufficiency of territory is explored, the proper criteria of efficiency are definite. Data are given on questioning of village soviets of the Odessa region in relation to independence of territorial budgets and presented suggestions on their improvement.*

Самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

В Україні “право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення” гарантується Конституцією. Так, у ст. 140 зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Основні принципи самостійності та самоврядності територіальних громад закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною в 1997 р. З моменту ратифікації зазначеної Хартії пройшло вже 10 років, але значна кількість положень цього документу в Україні повною мірою ще не реалізовані. Незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад України, реальних механізмів забезпечення цієї самостійності вкрай недостатньо.

Якщо проаналізувати зазначені принципи Європейської хартії місцевого самоврядування з точки зору того, як вони виконуються Україною, то висновок буде не на користь Україні. Зокрема, принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування визначається можливістю зазначених органів самостійно формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів. На сьогодні в Україні цього не має. Принципи фінансової та правової автономії визначають право та реальну можливість територіальних громад самостійно формувати місцевий бюджет і створювати необхідну для цього власну нормативно-правову базу.

Підходи до визначення самодостатності територій розглядалися в працях С. Двоєносенка, Б. Заблоцького, В. Карпінського, В. Мамонової. Ці дослідження є значним внеском у теорію та методологію державного управління регіональним розвитком. Однак підходи до визначення самодостатності залишаються не достатньо дослідженими.

Місцеві бюджети концентрують потоки бюджетних коштів певного регіону. Через них здійснюється перерозподіл коштів з метою виконання бюджетних зобов'язань, визначених законодавством, зокрема надання соціальних послуг населенню. Від того, настільки стабільним і ефективним є процес формування і виконання бюджету, від наповненості дохідної частини місцевих бюджетів залежить розвиток соціальної сфери і місцевого господарства.

Важливим моментом залишається вдосконалення фінансової політики регіону, від реалізації якої залежить значна кількість показників економічної безпеки. Концентрація значних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах України дозволить органам виконавчої влади регіонів мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень і сформує основу для забезпечення бюджетної безпеки регіону.

Серед найбільш важливих проблем слід виділити аналіз бюджетно-податкової збалансованості та фінансових пропорцій на регіональному та місцевому рівнях. Тому розробка заходів щодо зміцнення бюджетної бази та вдосконалення бюджетно-податкової політики повинна базуватись на аналізі фінансових потоків.

У контексті розгляду даного питання важливим є визначення сутності поняття самодостатності.

Питання економічної самодостатності регіону розглянуто Б. Заблоцьким [1] з позицій неспроможності господарського механізму забезпечити мінімально необхідний рівень економічного і соціального саморозвитку регіонів. Спробуємо розглянути фінансову та бюджетну самодостатність регіону.

На наш погляд, поняття фінансової та бюджетної самодостатності означають дещо різні економічні явища. Якщо поняття фінансової самодостатності території включає сукупність усіх фінансових ресурсів, то бюджетна складова є частиною цих ресурсів.

Питання збалансованості фінансової системи території розглянуто В. Карпінським [2], який вбачає її в досягненні такого стану, за якого можна вести мову про повну самозабезпеченість і самовідтворення, а також перспектив незалежного розвитку. Йдеться про ситуацію, за якої потреби конкретної території відповідають її можливостям.

На наш погляд, визначення поняття фінансової самодостатності пов'язане з формуванням податкової бази, з неподатковими доходами, з можливістю здійснення запозичень на фінансових ринках для бюджетних цілей. Фінансова самодостатність визначається інвестиційною

привабливістю приватного сектора та перспективами його розвитку. Фінансова самодостатність передбачає можливість вирішення фінансових питань громади за рахунок ефективного використання наявних фінансових ресурсів: формування та використання коштів місцевих бюджетів, функціонування підприємств комунальної власності, залучення додаткових фінансових ресурсів.

Складовою фінансової самодостатності є бюджетна самодостатність. Запорукою бюджетної самодостатності території є ефективне функціонування суб'єктів господарської діяльності. На наш погляд, такі інструменти бюджетного регулювання, як дотації, субвенції, субсидії в умовах становлення ринкових відносин можуть використовуватись лише для забезпечення відповідних соціальних стандартів і нормативів по кожній території, а не для підтримки виробництва. Так, в Україні за 2006 р. понад 34 % підприємств працювали збитково. У нашій країні всі адміністративні утворення (рівень області та АРК) є дотаційні (крім м. Київ). На підставі цього можна констатувати, що механізм стимулювання виробництва як основа самодостатності бюджету регіону в даний час не діє ефективно. Це призводить до неможливості вирішення місцевих проблем.

Установлено, що самодостатність місцевих бюджетів слід розглядати через результативну ознаку, тобто через обсяг мобілізованих доходів бюджету. Сутність самодостатності бюджетної системи регіону полягає в тому, що власні та закріплені доходи бюджету повинні забезпечити повною мірою необхідні видатки за умови, що потреби території відповідають її можливостям та існує наявність перспектив розвитку.

Зазначено, що бюджетна самодостатність вимагає проведення такої національної і регіональної бюджетної політики, яка б стимулювала економічну зацікавленість місцевих підприємств збільшувати потужність з виробництва тих видів товарів і послуг, які б у свою чергу забезпечували високий рівень прибутковості, а відповідно, і надходжень платежів до бюджетів.

Бюджетну самодостатність пропонуємо визначати співвідношенням такого показника: співвідношення доходів бюджету, які забезпечує регіон фактично (ДФ) до доходів бюджету, необхідних для забезпечення життєдіяльності регіону (Дн).

Тобто при значенні даного показника  $>$  або  $=1$ , бюджет даного регіону є самодостатнім.

У сучасних умовах бюджетна система будь-якого рівня повинна відповідати вимогам самодостатності, щоб забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи в цілому. Особливість і привабливість регіональної бюджетної системи з погляду обґрунтування самодостатності полягає в тому, що в окремому регіоні зосереджені локальні і галузеві

виробничі комплекси, від діяльності яких залежить формування бюджету. Це певною мірою дає змогу здійснити теоретичне обґрунтування бюджетної самодостатності як самоцілі для системи державного управління.

З погляду бюджетної самодостатності господарської системи будь-якого організаційного рівня слід зауважити, що поняття “бюджетна самодостатність” відображає стан бюджетної системи, за якого дана система задовольняє потреби відповідної території.

Місцевий бюджет повинен відповідати декільком групам критеріїв, за яких він може вважатися самодостатнім: по-перше, відповідним обсягом закріплених і власних бюджетних надходжень регіону; по-друге, наявністю базових виробництв; по-третє, економіка регіону повинна бути відкритою для інвестицій.

Група наведених критеріїв характеризує лише зовнішні ознаки самодостатності бюджетної системи. Це не означає, що наявність таких ознак дає підставу говорити про самодостатність бюджету території, економіка якої ними володіє. Наприклад, економіка певної території може володіти великим основним капіталом, а бюджет не буде самодостатнім через наявні структурні галузеві диспропорції, невідповідність результатів виробництва затратам. Отже, чинник потенціалу є важливий і суттєвий, оскільки з ним тісно пов'язаний обсяг виробництва, але вирішальним чинником є ефективність використання наявного потенціалу і пов'язаний з ним рівень оптимальності галузевих пропорцій і якості виробленого продукту.

Забезпечення взаємозв'язку бюджетної стабільності та самодостатності території передбачає цілеспрямоване формування і реалізацію заходів бюджетної політики щодо забезпечення відповідності між реальними потребами та реальними можливостями бюджетної сфери за рахунок оптимального поєднання регуляторних важелів впливу держави та виявленням потенціалу території в даному питанні.

З метою виявлення та аналізу проблем формування фінансової бази територіальної громади було проведено опитування голів сільських, селищних рад Одеської області.

В Одеській області налічується 26 районів. Взяли участь в опитанні представники всіх районів. Загальна кількість респондентів – 374, з них 197 – представники північних, 68 – центральних, 109 – південних районів області.

До північних районів віднесено Кодимський, Балтський, Саранський, Котовський, Ананьївський, Красноокнянський, Фрунзівський, Ширяєвський, Миколаївський, Великомихайлівський, Березівський, Іванівський.

До центральних районів віднесено Роздільнянський, Комінтернівський, Біляївський, Овідіопольський, Б-Дністровський.

До південних районів віднесено Тарутинський, Саратовський, Татарбунарський, Арцизький, Болградський, Кілійський, Ізмаїльський, Кенійський.

Результати анкетування такі.

В анкеті було запропоновано 12 питань.

1. На питання: що формує бюджетну самодостатність територіальної громади – відповіді були такі:

- вирішення питань місцевого значення за рахунок закріплених та власних доходів бюджету – 41 %;
- забезпеченість вирішення питань місцевого значення за рахунок власних надходжень бюджету – 32 %;
- бездотаційність бюджету – 22 %;
- інше – 6 %.

Із вищенаведеного зрозуміло, що переважна більшість респондентів вбачає бюджетну самодостатність у вирішенні питань місцевого значення за рахунок власних і закріплених надходжень бюджету. Серед інших відповідей було запропоновано такі: залишати сільській раді всі власні надходження для вирішення питань місцевого значення, збільшити дотацію для вирішення проблем, без допомоги держави сільська місцевість не може існувати (Тарутинський, Арцизький, Ананьївський райони). Що стосується регіональних відмінностей, то забезпеченість вирішення питань місцевого значення за рахунок власних надходжень як основу бюджетної самодостатності вбачають 35 % респондентів південних районів (вище середньообласного на три пункти). Це може свідчити про різне розуміння бюджетної самодостатності, та на те, що південні райони пов'язують самодостатність зі збільшенням дотацій. Також це вказує на недостатність знань з питань формування бюджетної політики.

2. На питання: що формує фінансову самодостатність територіальної громади – відповіді були такі:

- наявність достатньої бази оподаткування, що дозволяє вирішувати фінансові питання територіальної громади в повному обсязі 50 %;
- можливість залучення додаткових фінансових ресурсів до вирішення проблем місцевого значення 28 %;
- наявність ефективно діючих підприємств комунальної власності 19 %;
- інше 3 %;

Вищенаведені дані свідчать про те, що переважна більшість опитаних вбачає фінансову самодостатність у достатній базі оподаткування. Серед інших відповідей було запропоновано такі: “наявність ефективно діючих підприємств сільгоспризначення” (Болград), “наявність діючих підприємств державної та приватної власності” (Балта, Арциз). Найменше покладають надії на підприємства комунальної власності респонденти

північних регіонів – 17 %. Убачають “фінансову самодостатність” у можливості залучення додаткових фінансових ресурсів 33 % респондентів центрального регіону (вище середньообласного на 5 пунктів).

3, 4. Самодостатнім бюджет територіальної громади вважають 3 % опитаних, фінансово самодостатньою власну територіальну громаду вважають 4 % опитаних. Даний показник сягає 5 % у респондентів південних районів. Тобто, переважна більшість опитаних вважають власні територіальні громади не самодостатніми.

5. На питання стосовно найбільш ефективних шляхів збільшення доходів місцевих бюджетів, відповіді були такі:

- перегляд законодавства з питань формування бюджету – 61 %;
- активізація роботи контролюючих органів щодо пошуку податкових ресурсів – 27 %;
- збільшення ставок оподаткування – 8 %;
- зменшення ставок оподаткування – 1 %;
- інше – 3 %.

Із вищенаведених даних зрозуміло, що голови сільських, селищних рад вбачають покращання ситуації в перегляді законодавства з питань оподаткування. Значна частина опитаних також покладається на активізацію роботи контролюючих органів, а не на власні сили (насамперед південні райони – 30 %). Серед інших шляхів залучення додаткових коштів були названі такі: “спонсорська допомога” (Ізмаїльський р-н), “збільшення кількості працюючих підприємств”, “ефективне використання ресурсів”, “створити умови, щоб платник платив податки з гордістю”. Дане вказує на те, що потрібно змінити ідеологію, підхід до сплати податків, коли їх стане платити почесно.

6. Серед причин, які не забезпечують самодостатності місцевих бюджетів, були названі такі:

- недосконалість законодавства з питань формування бюджетів – 59 %;
- невикористання наявного потенціалу – 15 %;
- недостатність повноважень місцевих органів влади – 16 %;
- недостатнє знання законодавства з питань формування місцевих бюджетів – 10 %.

Одна з головних причин, яка не сприяє формуванню фінансової самодостатності, є недосконалість чинного законодавства. Особливим є питання щодо недостатності знань законодавства з питань щодо формування місцевих бюджетів, який є найбільш домінуючим у південних районах – 11 %. Серед інших були названі “формування законодавства зверху донизу”, “недостатній розподіл коштів на місцеві бюджети”.

7. Ефективною діючу систему місцевих податків і зборів вважають 21 % респондентів, решта (79 %) вважає, що вона потребує змін. Більш оптимістично до даного питання ставляться респонденти південних районів, де 24 % вважають діючу систему місцевих податків і зборів ефективною.

8. Основними шляхами вдосконалення системи діючих місцевих податків і зборів респонденти назвали зміну законодавства про місцеві податки і збори – 74 % опитаних, 19 % вбачає вирішення проблем в збільшенні ставок оподаткування по місцевих податках і зборах. Найбільше потребують змін респонденти центрального регіону – 88 % опитаних (більше середньо обласного на 14 %). Серед інших були названі такі: “державна повинна передати владу громаді”, “докорінна зміна всього законодавства в країні”.

9. На питання: чи сприятиме проведення адміністративно-територіальної реформи зміцненню самодостатності і якої саме – відповіді були розподілені таким чином:

- не сприятиме взагалі ніякій – 67 %;
- бюджетній – 4 %;
- фінансовій – 5 %;
- обох – 24 %.

Це питання, на наш, погляд, віддзеркалює ставлення до перспективи проведення адміністративно-територіальної реформи в країні. Тобто, позитивне ставлення до її проведення – у 33 % респондентів.

10. Основними проблемами, які виникають під час формування місцевих бюджетів, названі нестача бюджетних коштів – 60 %, недосконалість формульного підходу формування доходів бюджету – 31 %, складність процесу розрахунку доходів бюджету – 9 %.

11. Основними проблемами, які виникають під час виконання місцевих бюджетів, респондентами названі нерівномірність надходжень доходів бюджету (сезонність) (63 %) опитаних; недостатність податкової бази (34 % респондентів). Серед інших були названі такі проблеми: “органи державної влади не контролюють оплату оренди договорів, які вони заключають” (Роздільнянський район), “відсутність контролю за сплатою податків”.

12. Можливість залучення додаткових фінансових ресурсів для вирішення проблем територіальної громади використовували 62 % опитаних. Найбільше скористались цією можливістю жителі центральних районів (61 % респондентів). В основному це була спонсорська та благодійницька допомога, кошти були направлені на вирішення соціальних питань, ремонт мережі водопостачання, на благоустрій, на проведення заходів до свят, ремонт дошкільних навчальних закладів. Укладались інвестиційні угоди на будівництво доріг (Овідіопольський район), проводилось будівництво музею (Арцизький район), газифікація села (Тарутинський район).

Можливість вирішення проблем громади шляхом залучення коштів міжнародних організацій використали лише 2 % опитаних. Отже, дане джерело доходу для керівників органів місцевого самоврядування нашого регіону не є популярним, на противагу західним регіонам.

Отже, реальної самостійності територіальні громади України

практично не мають. На сьогодні, в Україні принципи правової, фінансової, організаційної самостійності територіальних громад практично не реалізуються. Це суттєво відбивається не тільки на місцевому, а й на регіональному розвитку країни.

Розглянувши стан законодавчого забезпечення, зазначимо таке. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування. Стаття 4 зазначеного закону визначає основні принципи місцевого самоврядування, серед яких правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність. У той же час закон не визначає конкретні межі даних форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення. Так, ст. 16 закону присвячена організаційно-правовим, матеріальним і фінансовим основам місцевого самоврядування. У п.1 зазначеної статті йдеться, що “органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону”. Але яким чином здійснюється ця самостійність, на яких засадах будуватиметься – закон не визначає. У п. 6 ст. 16 зазначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших бюджетів. Але самостійність місцевих бюджетів, у першу чергу, має виражатися в самостійності їх формування та спрямування витрат. Тобто, тільки тоді, коли місцева влада матиме можливість самостійно формувати місцевий бюджет, створювати для цього додаткові місцеві послуги та самостійно розподіляти кошти (зрозуміло, під наглядом громадськості та відповідних органів і структур), можна буде говорити про реальну самостійність місцевих бюджетів і місцевих громад взагалі.

Прийнятий Бюджетний Кодекс України дав можливість регіонам проводити більш самостійну бюджетну політику, але все ж таки він не вирішив усіх питань. Проголошений принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці повною мірою не реалізується, що породжує багато негативних тенденцій на всіх стадіях бюджетного процесу.

Отже, для вирішення вищенаведених проблем необхідно здійснити такі кроки.

Внести відповідні зміни до чинного законодавства України, зокрема, до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, що стосується:

- наділення органів місцевого самоврядування більш широкими повноваженнями, що зробить їх реальним суб’єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності;

- чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого



самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

– розробка чіткої системи відповідальності та контролю;

– надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольних-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо.

– забезпечення умов для реальної самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, відповідно до Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування.

#### Література:

1. *Заблоцький Б.* Економічна самодостатність регіону / Б. Заблоцький // *Регіональна економіка.* – 2001. – №1. – С. 40–53.

2. *Карпінський Б. А.* Збалансованість фінансової системи території як один з чинників сталого розвитку / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко // *Фінанси України.* – 2005. – № 12. – С. 80–88.

3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

*Надійшла до редколегії 02.02.2008 р.*