

**Яна ГОНЧАРУК**

кандидат економічних наук,  
в. о. доцента кафедри фінансів,  
ПВНЗ «Буковинський університет»

**Олена КУШЛАК**

асистент кафедри фінансів,  
ПВНЗ "Буковинський університет",  
м. Чернівці

## ПРОБЛЕМАТИКА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті розкрито основні проблемні моменти функціонування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в сучасних умовах господарювання. Виділено способи їх подолання та мінімізації негативних ефектів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, фінансове забезпечення, органи місцевого самоврядування, фінансові ресурси, доходи місцевого бюджету, адміністративно-територіальна реформа.

Однією з найактуальніших останніми роками в Україні проблем, необхідність вирішення якої декларується всіма рівнями державної влади, є пошук фінансових ресурсів для забезпечення життєдіяльності та розвитку як регіонів, так і окремих територіальних громад, а також суспільства загалом. Однією з найважливіших проблем, вирішення якої може забезпечити вирішення поставлених питань, є бюджетно-фінансова децентралізація, що свідчить про актуальність теми дослідження.

Проблемні питання фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування вказують на недосконалість систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, неефективність розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Такі питання безпосередньо впливають на формування територіальної громади, яка повинна володіти фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Склалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування опинилися віч-на-віч з багатьма проблемами, пов'язаними із забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку територій, суттєвого підвищення добробуту значної частини населення, вирішення гострих соціальних проблем.

Очевидно, що за таких умов дієвим чинником стабілізації ситуації, яка склалася в країні, має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми.

Місцеві бюджети мають стати основними фінансовими гарантами існування і розвитку

демократії, а також основним джерелом фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для надання населенню суспільних послуг і благ, задовольняти які за рахунок державного бюджету недоцільно і неефективно.

Проблеми фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, стали об'єктом дослідження багатьох представників економічної науки. У сучасних наукових дослідженнях вітчизняних вчених значна увага звертається на окремі аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті теорії місцевих фінансів, а також питанням щодо підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів України, розподілу бюджетних ресурсів між рівнями влади та проблемам міжбюджетних відносин. Вагомий вклад у дослідження цих питань внесли такі вчені, як Василик О. Д., Кириленко О. П., Кравченко В. І., Луніна І. О., Сазонець І. Л., Сунцова О. О., Швець В. Я. та багато інших. Проте й надалі залишаються недостатньо дослідженими питання розгляду ролі місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування, що і є основною метою нашого дослідження.

Проблема формування ресурсів для забезпечення розвитку регіонів надзвичайно гостро постає саме в сучасних умовах трансформації економіки. Регіон виконує специфічні економіко-виробничі функції, які не можуть здійснювати інші структурні рівні. На регіони покладено реалізацію програми зайнятості місцевого населення, поліпшення виробничої інфраструктури. Вони також повинні ухвалювати рішення, пов'язані з розвитком соціальної бази, системи охорони здоров'я, освіти тощо.

Самоврядування регіону реальне тільки тоді, коли у нього є можливість стабільно фінансувати свою діяльність із місцевого бюджету. Питання формування місцевих фінансів можуть бути пов'язані із реалізацією насамперед певних правових аспектів.

Проблема фінансового забезпечення розвитку

регіонів є однією з найгостріших для кожної відокремленої адміністративно-територіальної одиниці.

Відомо, що місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, а також вирішальним фактором регіонального розвитку. Тому фінансові проблеми регіонів можуть бути розв'язані саме через надання місцевим органам влади фінансової самостійності, адже це і є передумовою здійснення функцій і завдань, що покладені на місцеве самоврядування. До того ж, самостійність регіонів завжди буде формальною, якщо вони фінансово залежатимуть від органів центральної влади.

Місцеві бюджети є основним джерелом фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями й гілками влади. У зв'язку з цим значної ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, які б відповідали новим завданням, що стоять перед ними.

Наявність фінансових ресурсів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує їх господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій їм території, зміцнювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. Усе це в кінцевому результаті розширює можливості місцевих органів влади у підвищенні рівня добробуту населення.

Забезпеченість фінансовими ресурсами для органів місцевого самоврядування є важливим, оскільки дозволяє фінансувати видатки, які безпосередньо пов'язані з вирішенням проблем економічного та соціального розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме у своєму розпорядженні достатній обсяг фінансових ресурсів, яким може розпоряджатись у межах своїх повноважень.

На сьогодні місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це обумовлено цілою низкою обставин, а саме:

- високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що не дає змоги регіональним і місцевим бюджетам вирішувати життєво важливі для населення питання,
- регульовані доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, у той час, як частка власних та закріплених за територіями податкових платежів низька;
- відсутність у складі доходів, що не враховуються при розрахунку трансфертів, вагомих дохідних джерел.

Одним із способів подолання деяких проблем місцевих бюджетів може стати проведення адміністративно-територіальної реформи і фінансової децентралізації в Україні, що спонукатиме до пошуку нових шляхів зміцнення власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування..

Це зумовлено необхідністю створення інституційних і правових принципів місцевого соціально-економічного розвитку, забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування. І абсолютно правильно Г. Машко звертає особливу увагу на необхідність "...чіткого розмежування функцій гілок місцевої влади – державної адміністрації і органів місцевого самоврядування" [5, с.7].

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів обумовлена також широким переліком задекларованих державою соціальних зобов'язань, нерівномірністю темпів соціально-економічного розвитку регіонів; високим рівнем дотаційності місцевих бюджетів.

Основними завданнями проведення адміністративно-територіальної реформи є:

- максимальна, але доцільна децентралізація влади. Адже, чим більше повноважень та фінансових ресурсів матимуть місцеві бюджети через пошук та збільшення дохідних джерел, тим більша відповідальність покладатиметься на місцеві органи влади, тим економічно ефективніше розвиватиметься певна територія;
- удосконалення системи сплати податків. Підприємства сплачуватимуть основну частину податків до того бюджету регіону, на території якого вони розташовані. Таким чином, значно збільшиться матеріальна база місцевих органів влади, що надасть більше можливостей для соціально - економічного розвитку регіону;
- впорядкування системи адміністративно-територіального устрою, зважаючи на інтереси кожного громадянина. Як свідчить досвід європейських держав та деяких областей України, чим менша територія, тим менше можливостей (як людських, так і фінансових ресурсів) вона має, тому не спрацьовує принцип самофінансування, і держава змушена витратити значно більше коштів на розвиток таких територій.

Проведення реформи сприятиме побудові державного устрою України відповідно до вимог Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала ще у 1997 році.

Таким чином, проведення адміністративно-територіальної реформи є необхідним, але виникають питання щодо порядку її проведення, термінів, законодавчої основи та майбутнього адміністративно-територіального устрою, що призведе до зволікань з її проведенням, а отже, і з удосконаленням шляхів та методів формування та використання місцевих бюджетів. Тому для поліпшення фінансового планування бюджетів на місцевому рівні необхідно посилити та чітко окреслити відповідальність та повноваження щодо прийняття бюджетних рішень.

Для вирішення проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування необхідно здійснити наступні кроки:

- надати можливість органам місцевого самоврядування акумулювати у своїх бюджетах більше коштів, тобто збільшити частку власних і закріплених доходів до тієї межі, щоб таку категорію доходів, як регульовані, усунути взагалі, і цим самим уникнути зайвого руху коштів з

місцевих бюджетів до державного і з державного бюджету знову до місцевих;

- здійснювати пошук ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси - видатків кожного виду бюджету, і що головне - доходів між різними ланками бюджетної системи;
- удосконалювати чинні законодавчу й нормативно-правову бази з метою перегляду застарілих нормативів і можливої зміни підходів до фінансування;
- удосконалити систему місцевих податків та зборів, а саме: підвищення їх рівня для деяких видів діяльності та посилення контролю за повнотою та правильністю їх справляння за допомогою підрозділів податкової інспекції, діяльність яких спрямована лише на місцеві податки;
- збільшити частку закріплених доходів, що стимулюватиме органи місцевої влади до пошуку джерел поповнення фонду грошових коштів;
- збільшити частку власних засобів та участь населення у фінансуванні загально регіональних заходів.

Базуючись на світовому досвіді, можна стверджувати, що чим більша частка власних та закріплених доходів місцевого бюджету, тим більша відповідальність місцевих органів влади за податкову дисципліну, ефективне використання зібраних доходів. Окрім того, спостерігається значне зростання зацікавленості місцевих органів влади у розвитку підприємництва як основної бази наповнення місцевих бюджетів. З цієї причини бюджетна децентралізація набуває особливого значення в умовах реформування економічних відносин у країні.

Усі ці проблеми разом і кожен з них окремо неможливо розв'язати тільки за допомогою ринкового механізму, без активної участі держави в частині вдосконалення податкової політики для забезпечення її стимулюючого впливу на економічне зростання, бюджетної підтримки розвитку певних видів діяльності та проведення відповідних структурних реформ [7, с. 6].

Проаналізувавши основні проблемні моменти у функціонуванні місцевих фінансів, можемо зробити наступні висновки:

- необхідно й надалі розвивати й упроваджувати засади програмно-цільового методу в напрямках проведення класифікації бюджетних програм залежно від їх спрямованості; програми спрямовувати переважно на економічний розвиток; розробити відповідні системи результативних показників, які можуть бути кількісно виміряні та відображати особливості певної бюджетної програми; визначити порядок й особливості використання бюджетних коштів по реалізації бюджетних програм; удосконалити методологію середньострокового планування бюджету відповідно до соціально-економічної стратегії розвитку країни;
- місцева влада має найвищий рівень податкової автономії у тих випадках, коли вона може довільно (без будь-яких обмежень) змінювати розмір податкових ставок і надавати податкові пільги

(для наповнення власного бюджету). Надання місцевим органам влади України права змінювати ставку хоча б одного високодохідного податку дозволить приводити видатки місцевих бюджетів у відповідність до можливостей їх фінансування та потреб жителів території;

- розробити чітку систему державних програмних і прогнозних документів, на основі яких формується державний та місцеві бюджет на наступний рік і середньострокову перспективу, їх перелік має бути структурований за терміном дії.

Отже, все вищезазначене свідчить про те, що практична реалізація принципів бюджетного унітаризму можлива тільки за умови дійсної, а не декларованої бюджетної самостійності. Ефективність запропонованих заходів із реформування місцевих бюджетів підвищила б рівень забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування і використання місцевих фінансів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів України. Адже від того, наскільки політично незалежні і фінансово забезпечені адміністративно-територіальні одиниці, залежить стабільність і незалежність усієї держави.

Фінансова система, що трансформується в Україні, тільки тоді стане ефективною, коли в її складі поряд з державними фінансами, чільне місце буде належати місцевим фінансам як самостійному інституту.

## Список літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. // Урядовий кур'єр, 1997. – 14 червня.
2. Басанцов, І. В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти: монографія / І. В. Басанцов. – Київ: Видавничий дім «Корпорація», 2006. – 234 с.
3. Зайчикова, В. В. Актуальні аспекти бюджетної політики у сфері розвитку місцевих фінансів / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. №3, - 2006. - С.38-44.
4. Луніна, І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І. Луніна // Дзеркало тижня. - 2006. - №21 (600). - С. 7.
5. Машко, Г. В. Механізми управління місцевими бюджетами (на прикладі міста без районного розділення): Автореф. дис. / Машко Г. В. – Донецьк, 2004. – 20 с.
6. Слухай, С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні. / С. В. Слухай, О. Й Гончаренко // Фінанси України. - 2007 - № 8. - С. 69.
7. Стецюк, П. А. Економічна суть фінансових ресурсів / П. А. Стецюк // Фінанси України. - №1. - 2007. - С.129-144.
8. Федосов, В. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. Федосов, Т. Бабиц // Фінанси України. - 2008. - №1. – С. 3-23.
9. Чугунов, І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В Запатріна // Фінанси України. - 2008. - №5. - С.5-14.
10. Швець, В. Місцеві фінанси - завдання подальшої трансформації / В. Швець // Регіональна економіка. - 2004. - № 4. - С. 156-162.

---

## РЕЗЮМЕ

*Гончарук Яна, Кушлак Елена*

### **Проблематика финансового обеспечения органов местного самоуправления**

В статье раскрыты основные проблемные моменты функционирования финансовых ресурсов органов местного самоуправления в современных условиях хозяйствования. Выделены способы их преодоления и минимизации негативных эффектов.

## RESUME

*Goncharuk Yana, Kushlak Olena*

### **Problems of financial support of local government**

The article deals with the main problematic aspects of functioning of the financial resources of local government in the modern business environment. There have been highlighted the ways to overcome them and minimize the negative effects.

*Стаття надійшла до редакції 12.04.2012 р.*