

Проблеми формування фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування в Україні

Анотація

В статті розглянуто проблеми формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Проаналізовано склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Запропоновано заходи по зміцненню фінансових ресурсів.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеві фінансові ресурси, місцеве самоврядування.

I. Вступ У зв'язку з демократизацією державного устрою в Україні значного розвитку набуває місцеве самоврядування, яке здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Останнім часом спостерігається, що функції регулювання економічних і соціальних процесів поступово переходять від центрального рівня державної влади до місцевих органів влади. У зв'язку із зазначеними процесами зростає роль місцевих фінансів як фінансової основи місцевого самоврядування. Через місцеві фінанси активно проводиться соціальна політика, фінансуються місцеві заклади охорони здоров'я, комунального обслуговування населення, освіти, тощо.

На сьогодні проблеми місцевих фінансів стоять дуже гостро, адже одним з їх призначень є „матеріалізація” юридично закріпленої економічної самостійності місцевої влади.

Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їх прав свідчить, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність завжди буде лише формальною, якщо залишатиметься фінансова залежність. [5, 146]

Тому головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Проблеми місцевих фінансів на сьогодні доволі змістовно розкриті і проаналізовані в дослідженнях певних українських вчених. Одним з провідних дослідників у цій області є В. І. Кравченко [4], який в умовах незалежної України першим почав досліджувати проблеми місцевого самоврядування і місцевих фінансів. О. П. Кириленко [5], Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, [7] О. О. Сунцова [8] в своїх дослідженнях значну увагу приділяють проблемам місцевих бюджетів. В. В. Зайчикова, В. Є. Корчинський, С. В. Слухай займаються проблемами міжбюджетних відносин. А от проблеми пов'язані з фінансовими ресурсами місцевого самоврядування залишаються розкритими недостатньо. Тому існує об'єктивна необхідність у поглибленому дослідженні теоретичних і практичних проблем формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні.

II. Постановка завдання Метою дослідження є аналіз основних положень формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування як основи економічного розвитку територіальних громад та розробка на основі проведеного аналізу практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності формування місцевих фінансових ресурсів. При цьому використовувались такі методи дослідження, як теоретично-аналітичний, економічний аналіз, статистичний, порівняльний та інші.

III Результати У відповідності до положень статті 142 Конституції України „Матеріальною і фінансовою основою 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, що перебувають в управлінні районних і обласних рад”. А соціально-економічний розвиток певної території значною мірою залежить від фінансових ресурсів, які забезпечують її функціонування.

Тому фінансові ресурси місцевого самоврядування – це матеріальні носії фінансових відносин, а саме: конкретні фонди грошових коштів, які знаходяться в розпорядженні місцевої влади певної територіальної одиниці і використовуються на розвиток цієї території.

До основних складових фінансових ресурсів місцевого самоврядування відносяться: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні та спонсорські внески, пожертвування, а також інші ресурси, передбаченні законодавством (рис. 1).

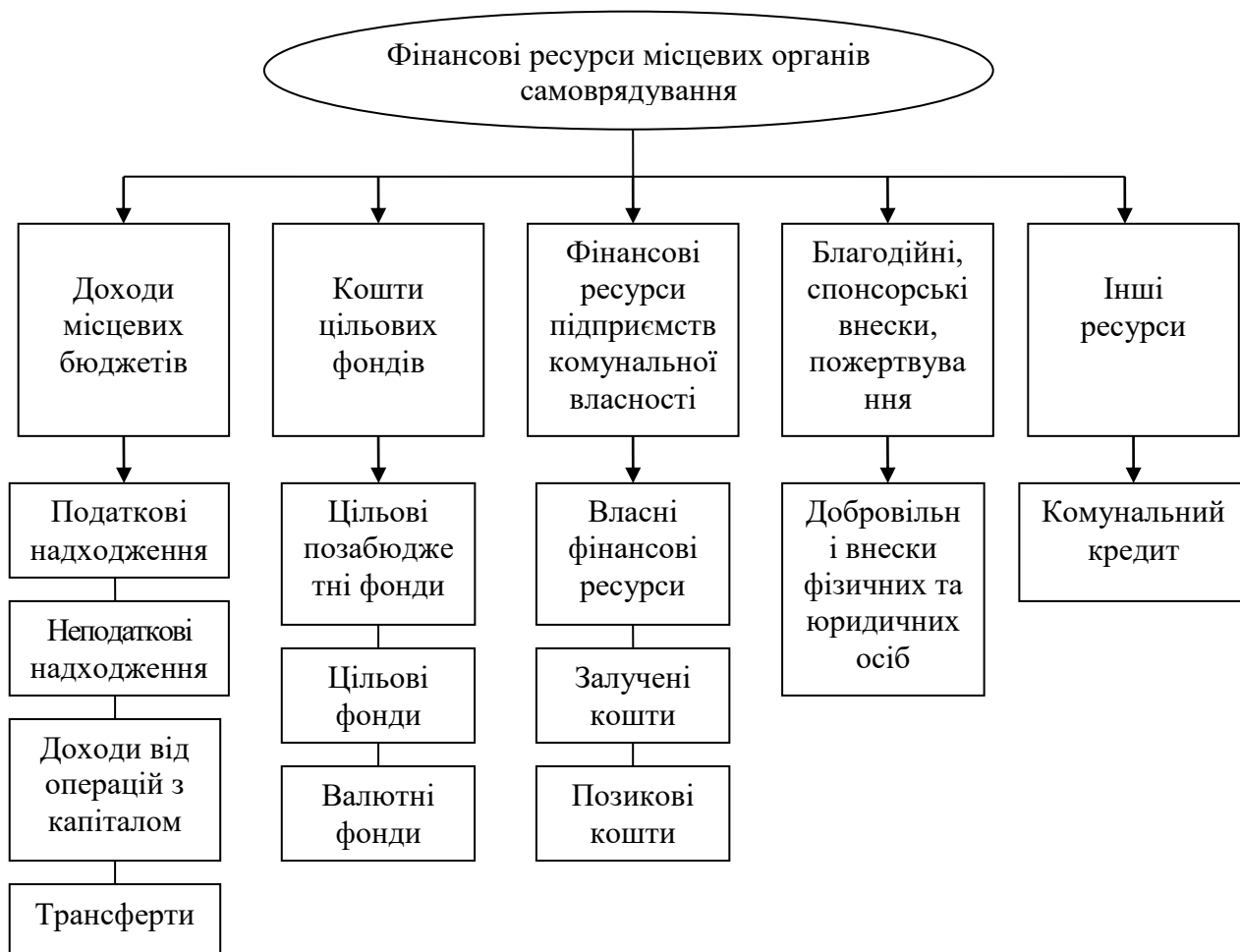


Рис. 1. Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування

Вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування мають доходи місцевих бюджетів.

У відповідності до положень статті 9 Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти.

Абсолютні обсяги доходів місцевих бюджетів на сьогодні (табл. 1) мають постійну тенденцію до збільшення. Так загальна сума доходів у 2006 р. збільшилась майже в 3 рази в порівнянні з 2002 р., це приблизно становить 45768,5 млн. грн.

Таблиця 1 Доходи місцевих бюджетів у 2002 – 2006 р.р.

| Статті доходів | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | млн.грн | млн.грн | млн.грн | млн.грн | млн.грн |
| 1. Податкові надходження, з них: | 16457,7 | 18595,3 | 18308,2 | 23588,7 | 30931,6 |
| Прибутковий податок з громадян | 10823 | 13521 | 12578 | 16486 | 22791 |
| Податок на прибуток підприємств | 1236 | 150,4 | 136,4 | 191,7 | 308,9 |
| Податок з власників транспортних засобів | 587,3 | 600,1 | 658,7 | 833,3 | 1084,8 |
| Плата за землю | 1806 | 2032 | 2293 | 2718 | 3122 |
| Плата за торговий патент | 311,3 | 361,8 | 512,4 | 668,7 | 767,3 |
| Місцеві податки і збори | 542,4 | 592,4 | 555,5 | 598,2 | 642,3 |
| Єдиний податок для суб'єктів малого підпр. | 646,9 | 892,1 | 1049 | 1371 | 1348 |
| 2. Неподаткові надходження, з них: | 2072 | 2436,5 | 2190,5 | 3541,6 | 4795,7 |
| Адміністративні збори та платежі | 285,7 | 321,9 | 439,6 | 442,1 | 532,3 |
| Власні надходження бюджетних установ | 1621,6 | 1914,6 | 2 296,6 | 2 735,9 | 3 449,5 |
| 3. Доходи від операцій з капіталом, з них: | 616,7 | 1024,9 | 1683,5 | 2078,8 | 2663,6 |
| Надходження від продажу основ. капіталу | 479,6 | 711,5 | 1067 | 1110 | 1513 |
| Надход. від продажу землі і нематер. активів | 137,1 | 313,5 | 615,9 | 968,5 | 1150 |
| 4. Державні цільові фонди, з них: | 283 | 520,7 | 602,7 | 1107 | 1474,7 |
| Збір за забруднення навколишнього природного середовища | 123,2 | 188,4 | 223,4 | 290,4 | 278,3 |
| Цільові фонди утворені ВР АРК, органами місц. самоврядув. та місц. органами виконавчої влади | 159,8 | 332,4 | 379,3 | 816,6 | 1196 |
| 5. Трансферти | 8818 | 11729,1 | 16819,3 | 23361,1 | 34150,3 |
| ВСЬОГО ДОХОДІВ | 28247,4 | 34306,5 | 39604,3 | 53677,2 | 74015,9 |

Складено за даними офіційного сайту Міністерства фінансів України [6]

Провідне місце в доходах місцевих бюджетів займають податкові надходження адже на них припадає більше 40% від загальної суми доходів. Найбільше значення при формуванні податкових надходжень місцевих бюджетів мають загальнодержавні податки, що значно зменшує фінансову автономію місцевих органів влади. Місцеві податки і збори займають не значне місце в податкових надходженнях місцевих бюджетів, хоча їх частка в 2006 р. і збільшилась на 99,9 млн. грн. в порівнянні з 2002 р.

У відповідності до світового досвіду, в унітарних країнах не може бути повністю самостійних органів місцевого самоврядування. В усіх випадках

надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. [5, 146] Однак, для України характерний низький рівень податкової автономії місцевого самоврядування тому, що значна частина коштів місцевих бюджетів формується за рахунок закріплених доходів.

Неподаткові надходження збільшуються за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. [7, 32] У 2006 р. сума неподаткових надходжень збільшилась на 2723,7 млн. грн. в порівнянні з даними за 2002 р.

Найбільш прибутковими у складі доходів від операцій з капіталом є надходження від продажу основного капіталу, що перебуває у комунальній власності. Так якщо у 2002 р. цей показник складав 479,6 млн. грн., то в 2006 р. він збільшився до 1513 млн. грн., тобто збільшення відбулось на 1033,4 млн. грн. Також істотно зросли надходження від продажу землі і нематеріальних активів. У 2006 р. даний показник збільшився на 1012,9 млн. грн. в порівнянні з 2002 р.

В Україні питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів має постійну тенденцію до зростання: якщо у 2002 р. вони становили 8818 млн. грн., що становить 31,2% загальної суми доходів місцевих бюджетів, то в 2006 р. - 34150,3 млн. грн., або 45%. Збільшення трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів також є свідченням значної залежності місцевих органів влади від центрального уряду.

Таким чином з наведених вище даних бачимо, що існуюча на сьогодні в Україні структура доходів місцевих бюджетів не відповідає вимогам статті 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Наступним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих органів влади є кошти цільових фондів. Інститут місцевих позабюджетних, валютних та інших цільових фондів було запроваджено в кінці 1990 р., після прийняття Закону «Про бюджетну систему Української РСР» та Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

До 1995 р. позабюджетні цільові фонди були по суті єдиним джерелом коштів органів місцевого самоврядування, яке не перерозподілялось центральною владою. В цей період у кожній області діяло від 100 до 300 фондів створених з ініціативи виконавчих органів місцевої влади. А оскільки до позабюджетних фондів за рішенням рад почали включати як податкові, так і неподаткові платежі, платежі від операцій з капіталом, тобто всі ті доходи, які б мали наповнювати місцеві бюджети було прийнято рішення урядом про ліквідування всіх цільових позабюджетних фондів, діяльність яких не передбачена законодавством [9, 35].

Також в цей період кошти цільових, позабюджетних та валютних фондів місцевих рад перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включались до відповідних місцевих бюджетів. Однак після прийняття Закону України «Про бюджетну систему України» в 1995 р. централізовані і децентралізовані фонди, утворенні Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами почали включатися до бюджетів за доходами й видатками [5, 189].

У відповідності до положень діючого бюджетного законодавства органи державної влади, влади АРК, місцевого самоврядування, бюджетні установи не мають права створювати позабюджетні фонди.

На сьогодні у складі місцевих бюджетів (бюджетів розвитку) формуються фонди охорони навколишнього природного середовища та цільові фонди, утворенні Верховною Радою АРК, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади. Так згідно з даними таблиці 1 надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища у 2006 р. збільшились на 155,1 млн. грн. в порівнянні з 2002 р. Також у 2006 р. збільшились надходження до цільових фондів утворених ВР АРК, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади на 1036,2 млн. грн. ніж у 2002 р. Однак не дивлячись на те, що абсолютна величина показників надходжень до цільових фондів збільшується, в структурі доходів місцевих бюджетів вони займають приблизно 2%. Таким чином, в Україні

кошти цільових фондів не є вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Тому на сьогодні існує об'єктивна необхідність відновлення інституту позабюджетних фондів. Адже наявність позабюджетних фондів у органів місцевого самоврядування дає їм більше самостійності і забезпечує більшу гнучкість при виконанні ними своїх функцій.

Як це не парадоксально, але кошти підприємств комунальної власності у складі сукупних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування також переважно не відіграють вагомої ролі.

Становлення інституту комунальної власності в Україні розпочалось також у 1990 р. Однак на сьогодні питання комунальної, земельної власності остаточно не є врегульованим, тому виникає багато непорозумінь і конфліктів, що не сприяє розвитку підприємств, які входять до складу місцевого господарства.

Використання власних фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості, їхній прибуток розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно із статутами цих підприємств. [8, 458]

Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України загалом складають не велику частку – від 1 до 4%. Останніми роками спостерігається тенденція до поступового їх зростання. Серед усіх видів надходжень від об'єктів комунальної власності найбільша частка припадає на податок на прибуток комунальних підприємств та надходження від приватизації комунального майна. [1, 78]

Залученні кошти підприємств комунального господарства складаються з надходжень від емісії цінних паперів, заборгованості за платежами в бюджет та перевищення кредиторської заборгованої над дебіторською. Однак ці надходження є також не суттєвими.

Позикові кошти в формуванні фінансових ресурсів підприємств комунального господарства не є вагомим джерелом. Банківські кредити є достатньо дорогими для комунальних підприємств. А значно застаріла

матеріально-технічна база підприємств, організацій та установ комунального господарства та низька прибутковість робить їх не привабливими для інвесторів. Але постійними є надходження бюджетних коштів, що надаються на умовах повернення.

Благодійні, спонсорські внески та пожертвування не є надійним та стабільним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Дані надходження не можливо спланувати або спрогнозувати, тому розраховувати на них як на вагоме джерело фінансових ресурсів місцевого самоврядування є не доцільним. Однак слід відмітити, що в період з 2002 по 2006 р.р. благодійні, спонсорські внески та пожертвування складають більш ніж 30% власних надходжень бюджетних установ.

До інших фінансових ресурсів місцевого самоврядування відноситься комунальний кредит або кредитні ресурси, а також інвестиційні ресурси. Становлення комунального кредиту розпочалося в 1990 р. Однак і до сьогодні комунальний кредит в Україні відіграє не значну роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування та носить епізодичний характер.

Комунальний кредит має різні форми. Основні з них такі: облігаційні позики, безоблігаційні позики, комунальний банківський кредит, комерційний комунальний банківський кредит, комунальний кредит державних банків, взаємний комунальний кредит та ін. Більшість із цих форм в Україні не застосовувались і не передбачені в законодавстві. [4, 201]

На сьогодні в Україні використовується дві форми муніципального кредиту – це облігаційні міські позики та комерційні комунальні банківські кредити. Тобто на законодавчому рівні встановлено, що облігаційні позики можуть випускатись тільки міськими органами влади. Тому більшість органів місцевого самоврядування, а це насамперед сільські та селищні ради, не мають такої можливості, інакше кажучи вони позбавлені дієвого засобу, який би слугував основою розвитку їх матеріально-фінансової бази. Щодо комунального банківського кредиту, то банківськими позиками користуються

лише окремі міста. Банківські кредити все ще залишаються досить дорогими для органів місцевого самоврядування.

Тому подальший розвиток комунального кредиту в Україні буде можливий лише за умов створення відповідної правової бази та відповідних соціально-економічних умов.

З проведеного вище аналізу бачимо, що на сьогодні найбільш дієвим джерелом формування фінансових ресурсів місцевих органів влади є тільки місцеві бюджети, хоча вони мають певні недоліки в структурі формування. Тому існує об'єктивна необхідність розвитку та вдосконалення всіх складових фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Отже, негайного вирішення потребують проблеми зміцнення фінансових ресурсів місцевого самоврядування. На нашу думку для цього необхідно провести ряд заходів:

1. Так як на сьогодні сучасна система розподілу бюджетних ресурсів не забезпечує необхідного рівня незалежності місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних проблем на підвладних їм територіях через низьку частку власних податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів. Тому нами пропонується внести зміни у законодавство саме в частині закріплення за власними податковими надходженнями частково або в повному обсязі певні загальнодержавні податки.

Податок на додану вартість якнайкраще серед інших значних державних податків відповідає вимогам розподілу доходів між бюджетами різних рівнів. А для повного закріплення за місцевими бюджетами підходить такий загальнодержавний податок, як податок на прибуток підприємств. Про доцільність цього заходу свідчить досвід попередніх років.

2. Необхідно відновити інститут позабюджетних фондів. Але зробити це необхідно з урахуванням невдалого досвіду діяльності позабюджетних фондів. Для цього потрібно провести наступні заходи:

- розробити єдиний законодавчий акт, який би визначав статус позабюджетних фондів, порядок їх формування, розподілу і використання;
- визначити джерела фінансування позабюджетних фондів та їх цільове призначення;
- запровадити подвійний контроль використання коштів позабюджетних фондів, як з боку держави, так і з боку громадськості.

Цільові та позабюджетні фонди повинні займати в структурі фінансових ресурсів місцевого самоврядування вагому частину.

3. Комунальна власність на сучасному етапі повинна стати не просто матеріальною основою місцевого самоврядування, а значним джерелом фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Для цього необхідно:

- створення муніципальних банків, які на пільгових умовах будуть надавати кредити на відновлення матеріально-технічної бази комунальних підприємств. Це значно спростить та здешевить користування комунальних підприємств банківськими кредитами ;
- підтримка комунального сектору економіки з боку держави, адже місцеві органи влади як правило не мають для цього вільних фінансових ресурсів.

4. Комунальний кредит широко не використовується органами місцевого самоврядування, однак в майбутньому може стати важливим джерелом за рахунок якого відбудуватиметься формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Тому, на наш погляд, для досягнення даної мети необхідно особливу увагу приділити удосконаленню нормативно-правового забезпечення місцевих запозичень. Зокрема, внести зміни до Бюджетного кодексу, які б дозволили здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, адже вони найбільш потребують зміцнення матеріально-фінансової бази. При цьому необхідно спростити адміністрування випуску позик.

Таким чином впровадження даних заходів на наш погляд може значно зміцнити фінансові ресурси місцевих органів влади.

Література

1. Бечко П. К., Ролінський О. В. Місцеві фінанси. Навч. пос. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.;
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542 // Голос України. – 2001. - №129. – 24 липня;
3. Конституція України: Преса України. – К., 1997;
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта ХХІ століття);
5. Місцеві фінанси: Підручник / За ред.. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.;
6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. - www.minfin.gov.ua;
7. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. - №4 – с. 24 – 37;
8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.;
9. Т. Шолкова Значення публічних позабюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних гарантій населення // Юридична Україна. – 2007. - №3 – с. 33 – 37.