

ЩОДО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто роль та місце фінансових ресурсів у бюджетній системі країни, визначено основні джерела, за рахунок яких відбувається формування фінансових ресурсів, запропоновано їх класифікацію. На основі аналізу надходжень фінансових ресурсів до місцевого бюджету розроблено пропозиції щодо удосконалення їх формування.

В статье рассмотрена роль и место финансовых ресурсов в бюджетной системе страны, определены основные источники, за счет которых происходит формирование финансовых ресурсов, предложена их классификация. На основе анализа поступлений финансовых ресурсов в местный бюджет разработаны предложения относительно совершенствования их формирования.

The article describes role and place of finances resources in fiscal system of the state, it describes main resources which help to form finances resources as well, their classification is proposed in this article also. Proposals as for improvement of finances resources forming with the help of the analysis of their receipts are developed.

Ключові слова: фінансові ресурси, Державний та місцевий бюджети, органи місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету.

Фінансові ресурси кожного регіону є чи не найскладнішим об'єктом управління з позиції як загальнодержавної, так і регіональної політики. Специфіка їх формування та використання різними суб'єктами визначається, перш за все, особливостями бюджетних відносин між даними користувачами, на певному етапі розвитку. Однак, перш ніж використовувати певний обсяг фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування повинні забезпечити їх надходження до місцевого бюджету шляхом застосування певного кола повноважень, які надаються їм у законодавчому порядку.

Проте, як засвідчує вітчизняний досвід, формування місцевих бюджетів, рівень забезпеченості фінансовими коштами, потреб місцевої влади постійно зменшується. Тому основним завданням органів місцевого самоврядування має стати мобілізація достатнього обсягу фінансових ресурсів. У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження особливостей формування фінансових ресурсів.

Різномічні аспекти окресленої проблематики висвітлювалися в працях таких вітчизняних вчених, як Т.Г.Бондарук, В.В.Зайчикової, О.П.Кириленко, В.І.Кравченко, І.О.Луніної, Г.О.П'ятаченко, В.М.Федосова та інших. Проте ціла низка проблемних питань щодо удосконалення формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування потребує додаткового вивчення.

Метою статті є обґрунтування теоретичних, організаційних основ формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, визначення проблем та напрямів оптимізації в сучасних умовах.

Дослідження змісту та особливостей процесу формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування пропонується здійснити в певній логічній послідовності з використанням фінансового аналізу, який передбачає

визначення ролі фінансових ресурсів у бюджетній системі країни, дослідження джерел формування фінансових ресурсів та проблем, які виникають під час їх формування в місцевих бюджетах України.

Процеси формування, розподілу й використання у процесі суспільного виробництва грошових фондів, потрібних для забезпечення функціонування економіки, утворюють фінансову систему суспільства [2]. Джерелом фінансових ресурсів, незалежно від рівня їх формування й використання, завжди є валовий внутрішній продукт країни як вартість усіх створених у суспільстві благ за певний період. Зважаючи на вартісну структуру валового внутрішнього продукту, можна зазначити, що основна частина фінансових ресурсів перебуває в розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ тощо. Вони утворюються за рахунок податків та інших обов'язкових платежів, прибутку, амортизаційних відрахувань. А податки, збори, обов'язкові внески, прибуток є, як відомо, формами доданої вартості. Тому можна вважати, що фінансові ресурси утворюються значною мірою за рахунок тієї частини валового внутрішнього продукту, яка є новоствореною вартістю [3, с.147].

Специфіка формування й використання фінансових ресурсів різними суб'єктами господарювання визначається насамперед особливостями фінансових відносин між даними користувачами на певному етапі розвитку. Недостатність джерел формування фінансових ресурсів призводить до недофінансування сфер фінансової системи.

Сукупність фондів грошових коштів, що перебувають у розпорядженні суб'єктів господарювання, утворює фінансові ресурси. Останні характеризують соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці та одночасно є джерелом їх розвитку. Вважаємо, що джерела формування фінансових ресурсів – це економічна категорія, що спричиняє виникнення різних фінансово-економічних складових, які надалі, розвиваючись, формують цілісний, злагоджений комплекс, що є фінансовою основою для розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Під час формування та розподілу фінансових ресурсів, які надійшли з різних джерел до місцевого бюджету, між органами влади формуються певні бюджетні відносини. В основі таких бюджетних відносин з приводу розподілу фінансових ресурсів між різними гілками влади покладено: принцип територіального розподілу та принцип достатності прибуткових джерел. Але за сучасних ринкових умов господарювання та враховуючи проблеми сьогодення, виділяють ще й принцип самозабезпечення та фінансової незалежності, які, на нашу думку, є чи не найважливішими серед усіх інших при визначенні особливостей процесу формування фінансових ресурсів.

Основною умовою досягнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є стабільне збереження достатнього рівня власних джерел протягом тривалого періоду. Окрім цього, слід пам'ятати, що нечітке

ФІНАНСИ

розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами призводить до виникнення суперечностей стосовно розподілу і використання фінансових ресурсів, які надходять до бюджетів різних рівнів. На сьогодні в місцевих бюджетах України зосереджена значна частина бюджетних ресурсів (табл. 1).

Таблиця 1
Розподіл бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України [7]

Роки	Доходи	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети
1995	58,2	41,8
1996	63,8	36,2
1997	56,8	43,2
1998	54,3	45,7
1999	60,0	40,0
2000	70,9	29,1
2001	67,7	32,3
2002	68,6	31,4
2003	70,0	30,0
2004	74,9	25,1
2005	77,4	22,6
2006	76,8	23,2
2007	75,4	24,6
2008	77,8	22,2
2009	78,1	21,9

%

Проте спостерігається стійка негативна тенденція зменшення частки доходів місцевих бюджетів у їх структурі – від 41,8% у 1995 році до 21,9% у 2009 році, тобто більш ніж удвічі. Натомість понад 70% бюджетних ресурсів акумулюється у Державному бюджеті України. Вважаємо, що дана тенденція суперечить необхідності зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, призводить до того, що органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення залишаються фінансово слабкими, отримуючи незначну частку доходів зведеного бюджету.

Для успішного функціонування адміністративно-територіального утворення та ефективності бюджетної політики, що проводиться органами місцевого самоврядування, будь-який регіон повинен мати економічну базу, яка включає фінансові ресурси й майно, що перебуває у власності органів місцевого самоврядування. Розглянемо, за рахунок яких джерел відбувається формування фінансових ресурсів бюджетної сфери на місцевому рівні.

Розрізняють такі джерела формування фінансових ресурсів: стягнення податків; відрахування частини прибутків від суб'єктів господарювання; інші види відрахувань у централізовані фонди; продаж державою цінних паперів; одержання кредитів; емісія грошей [2].

У більшості літературних джерел виокремлюють ще власні, залучені й позикові фінансові ресурси [8]. В.С.Пономаренко, розглядаючи джерела формування фінансових ресурсів, виділяє власні фінансові ресурси,

під якими трактує основне джерело самофінансування, тобто кошти, що можуть бути використані суб'єктами підприємництва тільки для окремих високорентабельних інвестиційних проектів, тоді як необхідний фінансовий потенціал мають лише запозичені й залучені ресурси [5, с.3–9].

Окрім того, джерелами формування фінансових ресурсів можуть бути місцевий бюджет, Державний бюджет і кошти підприємств [6]. Зокрема, залежно від місця формування фінансових ресурсів їх можна поділити на власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової доданої вартості, та фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які з допомогою перерозподільних процесів спрямовуються органам місцевого самоврядування за недостатності власних коштів [3, с.148–149].

Ю.В.Пасічник, досліджуючи джерела формування фінансових ресурсів у бюджетній сфері, зазначає, що вони формуються відповідно до законодавства України, зокрема Бюджетного кодексу, інструктивних матеріалів Кабінету Міністрів України [4, с.373].

Однак вищезазначене не дає можливості визначити всі можливі джерела формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Тому, на нашу думку, варто надати власне бачення класифікації джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, з урахуванням уже існуючих підходів:

1. Залежно від місця утворення:

• внутрішні – джерела утворення фінансових ресурсів, які знаходяться в межах адміністративно-територіальної одиниці;

• зовнішні – джерела формування фінансових ресурсів, які зосереджені поза межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Залежно від періодичності надходження (формування) фінансових ресурсів:

• поточні – джерела формування, фінансові ресурси з яких надходять протягом звітного періоду;

• річні – сукупність усіх поточних джерел формування фінансових ресурсів протягом звітного періоду.

3. Залежно від характеру надходження [1, с. 84]:

• податкові надходження – надходження від місцевих податків і зборів, загальнодержавні податки, частина яких може залишитися в місцевому бюджеті (наприклад, податок із доходів фізичних осіб);

• неподаткові надходження – власні надходження бюджетних установ; надходження від штрафів і фінансових санкцій; адміністративні збори і платежі; доходи від некомерційного й побічного продажу; доходи від власної й підприємницької діяльності; інші неподаткові надходження;

• трансферти – всі види фінансових ресурсів, що передаються від органу вищого рівня до органу нижчого: субвенції, дотації;

ü доходи від операцій із капіталом.

Розглянемо детальніше особливості даної класифікації (залежно від характеру надходження) на практиці. Протягом 2001 – 2009 рр. податкові надходження та міжбюджетні трансферти є головними джерелами формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Їх частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів України за досліджуваний період становила: податкові надходження – 58,3% та 44,0%; міжбюджетні трансферти – 31,2% та 47,2% відповідно. Збільшення частки міжбюджетних трансфертів ще раз підтверджує тенденцію посилення централізації бюджетних коштів та фінансової залежності місцевих органів влади.

4. За характером формування фінансових ресурсів:

ü власні – джерела, за рахунок яких формуються власні фінансові ресурси, які надійшли й зосереджуються в бюджеті відповідного рівня та використовуються органами місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством країни;

ü позикові – джерела формування фінансових ресурсів, що мають позиковий характер;

ü цільові – джерела формування фінансових ресурсів, які надходять від вищих державних органів влади на місцевий рівень з метою використання їх останніми, в чітко визначеному напрямку згідно з цільовим призначенням.

5. За ступенем перерозподілу:

ü первинні – джерела формування фінансових ресурсів, які підлягають попередньому розщепленню;

ü вторинні – джерела, за рахунок яких формуються власні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

6. За методами перерозподілу:

ü програмні – джерела, які утворюються в результаті здійснення програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

ü нормативні – джерела, які визначені чинним законодавством країни.

7. За напрямками використання:

ü профіцитні – джерела, які утворилися внаслідок перевищення доходної частини місцевих бюджетів над видатковою;

ü універсальні – джерела формування фінансових ресурсів, які утворилися в результаті благодійних внесків, фінансових вкладень тощо.

8. За методами розрахунків:

ü прогнозовані;

ü планові;

ü фактичні.

Запропонована класифікація дає змогу деталізувати можливі джерела формування фінансових ресурсів, виявити додаткові резерви, обґрунтувати напрями використання фінансових ресурсів у перспективі їх подальшого утворення.

Нині органи місцевого самоврядування прагнуть досягти фінансової незалежності у здійсненні своєї політики на рівні адміністративно-територіальної одиниці. В такому випадку, міжбюджетні трансферти не можна вважати перспективним джерелом, за рахунок якого можливе формування основного обсягу фінансових ресурсів на місцевому рівні. Варто шукати інші джерела. Одним із таких джерел вважаємо інвестиційні ресурси, за рахунок яких можливо збільшити обсяг надходжень власних фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Вважаємо, що необхідно в даному напрямку розширити функції фінансового управління шляхом включення обов'язків, направлених на підвищення інвестиційної привабливості території. Такий напрям можливо здійснити за рахунок запровадження інвестиційного моніторингу, під яким пропонуємо трактувати нагромадження спостережень, що стосуються змін, спричинених діяльністю суб'єктів господарювання, спрямованою на забезпечення, з одного боку, інформування потенційних інвесторів про можливі об'єкти інвестування на місцевому рівні, а з другого – на збільшення можливостей надходжень власних фінансових ресурсів до місцевого бюджету з урахуванням особливостей і тенденцій змін у чинному законодавстві України.

Головною ідеєю розширення функцій фінансового управління є виокремлення адміністративно-територіальної одиниці із сукупності інших шляхом надання території специфічних рис, що забезпечить її привабливість для інвесторів порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Окрім цього, даний напрям сприятиме не лише збільшенню частки власних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, але й забезпечить зростання кількості робочих місць на рівні адміністративно-територіальної одиниці.

Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відбувається за рахунок податкових і неподаткових надходжень, трансфертів та доходів від операцій з капіталом, які є основними складовими дохідної частини місцевого бюджету. Всі вони посідають вагомe місце в доходах місцевих бюджетів. Їх розмір, у першу чергу, залежить від ступеня розвитку місцевого самоврядування, в процесі якого виокремлюються головні принципи місцевого самоврядування. Однак, як переконує вітчизняний досвід, дані принципи в нашій державі, не завжди виконуються, внаслідок чого виникають проблеми на місцевому рівні.

Приведення ресурсного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці у відповідність до її потенційних можливостей є чи не найважливішою умовою результативного формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 15 жовтня 2005 р.: (відповідає офіц. текстові). – К.: Вид. А. В. Паливода, 2005. – 84 с. – (Кодекси України).
2. Джерела формування доходів Державного бюджету України: [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://free.infoworks.com.ua/img/pix.gif>

3. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: [Підруч.] / О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
4. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: [Навч. посіб.]. – 2-е вид., перероб. та доп. / Ю. В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 523 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
5. Пономаренко, В. С. Методологічні аспекти стратегічного управління інвестиційними процесами / В. С. Пономаренко // Фінанси України. – 2002. – № 10. – С. 3–9.
6. Програма економічного, соціального та культурного розвитку міста Алчевськ на 2008 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.al.lg.ua/content/ppred/documpredp/programma.doc>.
7. Річні звіти Державного казначейства України. Ч. І. – 1995. – 2009 рр.
8. Фінансовий словник / Упоряд.: А. Г. Загородній, Г. Г. Вознюк, Т. С. Смовженко. – 3-тє вид., виправл. та доп. – К.: Знання; КОО, 2000. – 587 с.