

В.І.Рошило, к.е.н.,

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Чернівці

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правових засад місцевого самоврядування, визначено актуальні проблеми та запропоновано шляхи вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевих органів влади.

The article is devoted to the research of legal principles of local self-government, present-day problems are defined and ways of perfection of the financial supporting system of local authorities are offered.

Місцеве самоврядування є однією з демократичних основ управління суспільством, формою реалізації народом влади, що йому належить, і передбачає самостійне та відповідальне вирішення населенням питань володіння, використання та розпорядження комунальною власністю. В межах Конституції і законів України держава гарантує територіальним громадам та органам влади, які вона обирає, право самостійно вирішувати питання місцевого значення.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною виконувати всі повноваження місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Сьогодні функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Органи місцевого самоврядування залежні від державних

інституцій усіх рівнів. Вони навіть не мають своїх виконавчих комітетів на рівні області та району. Ефективність роботи органів місцевого самоврядування залежить насамперед від їх фінансових можливостей. Оскільки ці можливості передусім пов'язані з обсягом бюджетів місцевого самоврядування, розв'язання проблем наповнення цих бюджетів – найважливіше завдання кожної місцевої ради, відповідних виконавчих комітетів і місцевих державних адміністрацій.

Серед проблемних питань місцевого самоврядування у контексті реформування системи державного управління в Україні, які потребують законодавчого вирішення, можна зазначити такі:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування має базуватися на основі таких принципів:

- законності та верховенства права;

- державної підтримки місцевого самоврядування;

- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

- повсюдності місцевого самоврядування;

- правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування;

- підзвітності та підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

- субсидіарності.

Створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування гальмується проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані у попередні роки:

Ї конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування;

Ї надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;

Ї неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;

Ї дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування представляє інтереси територіальної громади, проте, крім виконання власних повноважень, великий обсяг фінансових ресурсів витрачається на надання публічних послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура). Більшість цих повноважень надані (делеговані) державою органам місцевого самоврядування із закріпленням за місцевим самоврядуванням окремих загальнодержавних податків і зборів та, у разі недостатності надходжень від таких податків і зборів, надання цим органам відповідних дотацій вирівнювання з Державного бюджету. Встановлений Бюджетним кодексом механізм надання дотацій вирівнювання місцевим бюджетам не мотивує територіальні громади, особливо малих міст, селищ та сіл, генерувати власні доходи, заохочуючи їх утриманське ставлення до Державного бюджету. З іншого боку, вилучення з місцевих бюджетів територіальних громад, які перевищують обсяг видатків, розрахованих відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, нівелює зусилля громад-донорів щодо сприяння розвитку бізнесу, забезпечення зайнятості та підвищення доходів жителів.

Система акумулювання доходів бюджетів місцевого самоврядування характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів. Внесення змін до механізму формування доходної бази місцевих бюджетів, що здійснюється на основі формульного підходу, який визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 р. №1195 „Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та

коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами”, не вирішило питання фінансової автономії місцевого самоврядування, а посилило залежність бюджетів місцевого самоврядування від централізованих фінансових ресурсів. Зокрема:

1. Вилучено коефіцієнт стимулювання місцевих бюджетів, які щороку нарощують обсяг доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Розрахунок зазначеного коефіцієнта враховував прогнозний обсяг доходів у поточному році, закріплених за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці, та індекс-дефлятор на прогнозований рік.

2. Змінено розрахунок індексу відносної податкоспроможності районного (міського) бюджету, бюджетів місцевого самоврядування. Внесені зміни передбачають розрахунок цього індексу не за методом екстраполяції, а за методом середньої арифметичної зваженої. Застосування такого методу не враховує тенденції в зміні індексу відносної податкоспроможності бюджету місцевого самоврядування, що спостерігаються у ньому протягом останніх років. Це також не дозволить вчасно передбачити подальше падіння доходів у «депресивних» бюджетах і якісно спрогнозувати продовження зростання на більш економічно активних територіях. Крім того, у розрахунку індексу відносної податкоспроможності вилучені вагові коефіцієнти для різних років базового періоду.

3. Вилучено коефіцієнт актуалізації індексів відносної податкоспроможності, який враховував фактичні надходження доходів, закріплених за районним (міським) бюджетом, бюджетами місцевого самоврядування, за звітний період останнього базового періоду.

4. До розрахунку обсягу видатків бюджету місцевого самоврядування, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, додано видатки на забезпечення реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Проведений моніторинг засвідчив негативну тенденцію збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій в сукупних доходах бюджетів територіальних громад і особливо сільських бюджетах. Абсолютні і відносні розміри офіційних

трансфертів у співставленні з доходами місцевих бюджетів засвідчують значні масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи. Великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів, спричинені незначною часткою власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів, викликають протиріччя по вертикалі бюджетної системи. Створення умов для підтримки формування економічно спроможних і самодостатніх територіальних громад передбачає реформування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Матеріальною основою самоврядування має бути майно, передане для виконання закріплених за місцевим самоврядуванням функцій. Розмежування комунальної та державної власності, в тому числі відповідне розмежування земель, має бути завершено. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада. Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їхню комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності у власність іншого суб'єкта комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку. Потребує законодавчого вдосконалення порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової самостійності обумовлює оптимізацію формування доходів бюджетів місцевого самоврядування та виявлення резервів їх зростання з метою забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування вагомими джерелами фінансування. Для цього, на нашу думку, слід зробити наступне:

1. Забезпечити відповідність рівня фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім повноваженням, визначеним законодавством.

2. Встановити чіткі єдині стандарти надання послуг у частині делегованих повноважень. Рівень фінансової допомоги з боку держави повинен забезпечувати дотримання цих

стандартів. Для цього необхідно створити методики та критерії оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів.

3. Затвердити на державному рівні загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

4. Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування необхідно закріпити ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими. Потрібна така схема фінансової допомоги з боку держави на виконання власних повноважень, яка б заохочувала місцеві ради ефективно використовувати бюджетні кошти.

5. Для забезпечення власних повноважень необхідно застосувати фінансові ресурси власної території, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування надаються необхідні фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, встановлення та регулювання ставок, адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

6. Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами. Слід ліквідувати практику надання субвенцій на соціальний захист населення, щодо яких місцеві органи влади не мають важелів впливу. Такі видатки повинні здійснюватись безпосередньо з Державного бюджету. Субвенції з Державного бюджету можуть надаватись лише за згодою органу місцевого самоврядування на їх отримання.

7. Трансферти, незалежно від їх природи, повинні надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів. Не можуть надаватись трансферти з Державного бюджету одному рівню місцевого самоврядування для їх перерозподілу на інші рівні. Розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із

залученням до консультацій представників від усіх рівнів органів місцевого самоврядування, що мають відповідні повноваження. У процесі виконання бюджету органи державної влади не можуть втручатись у процес використання субвенцій, за винятком випадків порушення порядку та напрямів їх використання. Процедури такого втручання повинні бути досить ретельними для забезпечення дотримання права фінансової самостійності органів самоврядування

8. Для здійснення видаткових повноважень інвестиційного характеру органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до ринку запозичень. При цьому участь держави має контролюючий характер. Місцеві ради повинні мати можливість використовувати інструменти зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами.

Отже, аналіз сучасної системи розподілу бюджетних ресурсів свідчить про забезпечення необхідного рівня незалежності органів місцевого самоврядування у розв'язанні соціально-економічних проблем регіону через низьку частку власних надходжень у структурі доходів бюджетів місцевого самоврядування. Саме тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевої влади і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.