

Татарин Н.Б.,*к.е.н., доцент,**доцент кафедри державних та місцевих фінансів,
Львівський національний університет імені Івана Франка***Голік В.І.,***магістр,**Львівський національний університет імені Івана Франка*

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВА САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті висвітлюється сутність місцевого самоврядування в умовах децентралізації фінансових ресурсів з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства. Проведено аналіз дохідної частини бюджету адміністративно-територіальної одиниці на прикладі бюджету м. Львова. Визначено проблеми та шляхи зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна децентралізація, доходи бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування, самостійність місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Економічний та соціальний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від розвитку її територій та рівня самостійності місцевого самоврядування. Це потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування місцевих бюджетів. Забезпечення місцевого самоврядування стабільними та достатніми фінансовими ресурсами є запорукою становлення дієздатної та ефективною місцевої влади.

Сьогодні в Україні фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування характеризується критично низьким рівнем самостійності. Така ситуація виникла у зв'язку з існуванням ряду проблем, пов'язаних зі значною централізацією бюджетних ресурсів, обмеженням фінансових повноважень місцевих органів самоврядування, нестачею фінансових ресурсів та нестабільністю доходних джерел на місцевому рівні, високим показником дотаційності місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевого самоврядування в Україні, входять до кола наукових інтересів багатьох вчених. Вони знайшли відображення у працях О. Василика, Л. Воронова, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Микитюка, Л. Нікітіна, К. Павлюк, Т. Сеньківа, О. Сунцової, Ю. Шевцової та інших науковців. Варто зауважити, що ця сфера потребує детальніших досліджень, зокрема необхідно розглянути питання, що стосуються пошуку альтернативних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Роботи вчених ґрунтовні та висвітлюють багато питань досліджуваної проблематики. Проте, оскільки сьогодні велика увага приділяється розширенню самостійності регіонів, формуванню ефективної системи фінансового забезпечення місцевих органів влади, залишаються деякі проблеми, а саме такі, як нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів та відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів; відсутність чіткого розподілу ком-

петенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування; недосконалість міжбюджетних відносин, зумовлена невідповідністю швидких змін, які відбуваються; існування істотних протиріч в нормативно-законодавчій базі, що регулює формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів; неузгодженість в термінології, у зв'язку з чим існує об'єктивна необхідність проведення додаткових досліджень щодо укріплення фінансової бази місцевих бюджетів.

Мета статті полягає у визначенні пропозицій щодо зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування в контексті його самостійності на основі вивчення теоретичних аспектів та оцінки практичних аспектів досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з вирішальних умов створення високорозвинутої ринкової економіки є формування ефективно функціонуючого суспільного сектору, зокрема його складової частини – місцевого самоврядування. Існування самостійних органів місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через них перш за все відбуваються залучення громадян до вирішення суспільних проблем та їх реальний вплив на політику оподаткування та бюджетних видатків.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Ефективність фінансової системи України може бути досягнута за умови забезпечення фінансової спроможності та фінансової самостійності окремої території. Фінансову незалежність місцевого самоврядування необхідно розглядати як здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що належать до їх компетенції, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території. Тому саме місцевим бюджетам як фінансовій основі місцевого самоврядування належить особливе місце, а збільшення надходжень до місцевих бюджетів і водночас зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є досить актуальними завданнями місцевих бюджетів як фінансової основи цього розвитку.

Передумовами фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна з точки зору економічної доцільності децентралізація влади і адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між цен-

тром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Об'єктивною необхідністю існування місцевого самоврядування як права та здатності територіальних громад незалежно вирішувати питання місцевого значення є реалізація принципу самостійності. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних дохідних джерел територіальної одиниці, за рахунок яких з'являється можливість вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території.

Концептуальна основа фінансової самостійності місцевого самоврядування полягає у незалежності місцевих органів влади від центральних органів щодо прийняття рішень із проблем місцевого рівня та їх вирішення за допомогою власних фінансових ресурсів. В іншому випадку місцеве самоврядування не в змозі задовольнити потреби населення, які склалися залежно від особливостей даної території та місцевих інтересів. Таким чином, місцеві органи влади є агентами на місцевому рівні загальнодержавної влади, що дає змогу забезпечувати лише гарантовані державою блага без урахування специфіки місцевих уподобань [5, с. 109].

Для того щоб здійснити оцінку фінансового забезпечення бюджету м. Львова, необхідно провести аналіз його дохідної частини. Для аналізу використаємо дані Львівської міської ради про виконання бюджетів 2012–2016 років. Результати відобразимо у табл. 1.

Отже, за даними табл. 1 можна простежити позитивну динаміку сукупних доходів м. Львова: за період 2012–2016 років доходи зросли на 250%. Доходи загального фонду зросли на 279%, а доходи спеціального фонду – лише на 85%. Податкові надходження зросли на 245%, а неподаткові – аж на 456%. Також значно зросли доходи від операцій з капіталом, а саме на 322%. Неможливо не помітити, як зросли офіційні трансферти за цей період, а саме на 325%.

Розглянемо зміни, які відбулися в структурі доходів м. Львова за цей період (рис. 1).

Створена діаграма показує, що бюджет міста Львова має досить високі власні надходження, а саме 32–68%. Це свідчить про те, що місто здатне забезпечувати себе самостійно. Щодо офіційних трансфертів, то вони поступово зростають. Отже, спадна динаміка власних надходжень і зростання трансфертів протягом аналізованого періоду говорить про те, що бюджет Львова з кожним роком стає все більше залежним від зовнішніх джерел фінансування.

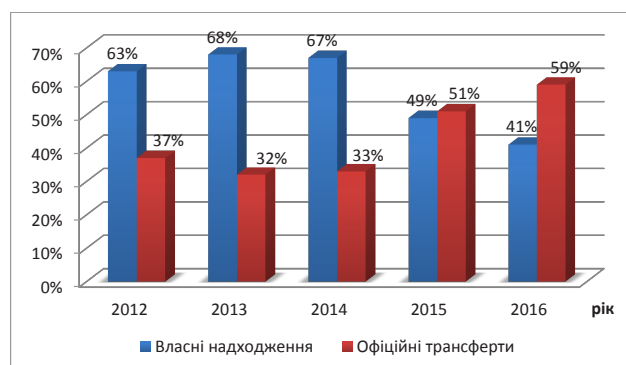


Рис. 1. Структура доходів м. Львова за 2012–2016 роки [2]

Сьогодні постійне прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування вимагає більшої фінансової незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Рівень розвитку країни та зростання добробуту населення безпосередньо залежить від зростання сильної місцевої влади, яка здатна забезпечувати належне фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, вирішувати проблеми, відстоювати інтереси населення тощо. Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку країни, що передбачає широку автономію населення у вирішенні питань самоврядного розвитку. Все це є фундаментальною умовою для децентралізації бюджетних коштів як однієї з моделей функціонування міжбюджетних відносин [3, с. 180].

Місцева влада із року в рік змушена працювати в умовах обмеження власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету. Місцеве самоврядування залишається приреченим на стагнацію і залишається формальною декларацією, що аж ніяк не відповідає європейським цінностям, які проголошені у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Сьогодні є невідповідність між обсягами доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Нерідко причини такого стану вбачаються у наявності значної кількості нормативно-правових актів, що є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування. Розрахункових потреб розвитку територій, які мають розв'язати органи місцевого самоврядування і повинні здійснюватись за фізіологічними та соціальними стандартами, місцеві бюджети не в змозі профінансувати через недостатню ресурсну базу. Для розв'язання таких проблем треба або збільшити обсяги ресурсів місцевої влади, або зменшити показники стандартів.

Система формування місцевих бюджетів потребує подальшого реформування. Передусім необхідно поставити видатки місцевих бюджетів у залежність від доходів на відповідних

Таблиця 1

Динаміка дохідної частини бюджету м. Львова за період 2012–2016 років [2]

Найменування	Сума, затверджена у бюджеті, тис. грн.					Приріст, %
	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	
Загальний фонд	2 213 014,5	2 181 211,4	2 300 087,7	4 627 524,5	6 178 840	+279
Спеціальний фонд	398 622,3	381 174,6	756 045,7	310 640,0	337 439,2	+85
Податкові надходження	1 343 293,9	1 436 863,9	1 480 699,2	2 158 785,4	3 290 093,4	+245
Неподаткові надходження	50 276,0	44 401,2	43 850,1	110 554,3	229 086,5	+456
Доходи від операцій з капіталом	28,7	63,5	286,5	118,5	92,4	+322
Офіційні трансферти	816 245,2	686 983,4	758 205,1	2 356 806,6	2 656 092	+325
Всього доходів	2 611 636,8	2 562 386	3 056 133,4	4 938 164,5	6 516 279,2	+250

територіях, створити зацікавленість органів місцевого самоврядування і громади у розвитку виробництва й підвищенні прибутковості своїх територій, підтримувати економічно відсталі регіони. Для цього необхідна перебудова фінансових відносин – розробка фінансового механізму території, що є складною і динамічною системою. Однак перебудова регіональних фінансів не може зводитися до розробки принципів формування місцевих бюджетів. Вона стосується всієї сукупності відносин щодо розподілу й використання фінансових ресурсів, які створюються на даній території, перерозподільних регіональних процесів [4, с. 137].

Проблеми правового характеру фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є надзвичайно актуальними, оскільки заважають розвитку всієї економічної системи. Це пов'язано з питанням співвідношення внутрішнього і наднаціонального правового регулювання. Центральні органи влади не підтримують звуження їх повноважень на користь органів нижчого рівня, залишаючи за собою більшість найважливіших повноважень, від яких залежать якість та рівень соціально-економічного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць і мешканців цих територій. Законодавче закріплення функцій місцевого самоврядування повинно знайти своє відображення в Конституції України, але доводиться констатувати, що чітко сформульовані фундаментальні положення щодо функціонування органів місцевого самоврядування в Конституції відсутні, чого не можна сказати про більшу кількість європейських країн.

Можна виокремити й інші проблеми внутрішнього характеру, які заважають зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування: неефективне застосування методів фінансового менеджменту на місцях, побудова локальних фінансових систем, хибне уявлення про теоретичні основи публічних фінансів, які ототожують з державними фінансами, нерозуміння практичних заходів реалізації фінансової політики фіскальної децентралізації влади. До того ж органи місцевого самоврядування не мають чіткого розуміння та цільових установок щодо пріоритетів їх діяльності як суспільних інституцій. Причинами такого явища є нерозвиненість інститутів політичних партій, лобізм, що заважають органам місцевого самоврядування ефективно виконувати свої представницькі функції з демократичною складовою.

Сьогодні однією з проблем в Україні є формування видаткової частини місцевих бюджетів за галузевим принципом застосування формального підходу, сутність якого полягає в існуванні фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіального утворення або споживача соціальних послуг з використанням коригуючих коефіцієнтів, які застосовуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Але через відсутність в Україні розроблених та затверджених нормативів фінансового забезпечення наявних державних соціальних стандартів виявляється неможливим визначити нормативи мінімального бюджетного забезпечення, до того ж галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості не враховують конкретних потреб територіальної громади.

Для того щоб місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити ряд заходів:

– по-перше, необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів;

– по-друге, джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування;

– по-третє, потрібно дати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів, а також їх ставки.

Висновки. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дає змогу розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, зміцнювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. У кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у підвищенні рівня добробуту населення.

Результати проведеного аналізу показали, що надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів в повному обсязі коштами на проведення, зокрема, видатків розвитку, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів суттєво стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування, не забезпечують надання населенню України якісних послуг і підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів. І тому стає необхідним здійснення адекватних заходів щодо вдосконалення формування місцевих бюджетів.

Під час реалізації бюджетної політики на місцевому рівні повинні здійснюватись такі кроки в напрямі проведення реформи місцевого самоврядування, як децентралізація управління бюджетними коштами та підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування з метою виконання таких завдань:

1) запровадження європейських стандартів місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом досягнення оптимального рівня розподілу ресурсу між державним та місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

2) зміцнення податкового потенціалу територій шляхом:
– удосконалення системи планування показників бюджету та їх прогнозування на середньострокову перспективу на місцевому рівні;

– підвищення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів шляхом запровадження нової системи державного управління регіональним розвитком з урахуванням досвіду та відповідно до стандартів регіональної політики європейських держав.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Звіти про виконання місцевого бюджету м. Львова за 2012–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmrg/budget?start=20>.
3. Сунцова О. Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
4. Ткачук І. Економічна самостійність регіону : [моногр.] / І. Ткачук. – К. : Наук. думка, 2008. – 238 с.
5. Шевцова Ю. Фінансова самостійність місцевого самоврядування України: історичний аспект / Ю. Шевцова. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. – 280 с.

Татарын Н.Б., Голик В.И. Местные бюджеты как основа самостоятельности местного самоуправления

Аннотация. В статье освещается сущность местного самоуправления в условиях децентрализации финансовых ресурсов с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство. Проведен анализ доходной части бюджета административно-территориальной единицы на примере бюджета г. Львова. Определены проблемы и пути укрепления финансовой базы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетная децентрализация, доходы бюджетов административно-территориальных единиц, органы местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления.

Tataryn N.B., Holik V.I. Local budgets as a basis for independence of the local government

Summary. The article highlights the essence of the local government in the conditions of decentralization of financial resources, taking into account the changes in the budget and tax legislation. An analysis of revenue part of the budget of an administrative-territorial unit is made based on the budget of Lviv. The problems and ways of the local governments' financial base improvement are identified.

Keywords: local budgets, fiscal decentralization, revenues of budgets of administrative-territorial units, local government, autonomy of local government.