

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Демократизація суспільних відносин передбачає поглиблення само-стійності місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних завдань розвитку територій. Є об'єктивні причини, що викликають необхідність розширення владних повноважень органів місцевого управління. Наприклад, на регіональному рівні необхідно задовольняти свої специфічні соціальні, виробничі інтереси: розвивати територіальну інфраструктуру, вирішувати питання охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, здійснювати структурну перебудову економіки та забезпечувати комплексний, пропорційний розвиток виробництва.

У вирішенні цих завдань бере участь своїми коштами держава, але, враховуючи особливості кожного регіону, централізований підхід не завжди є найбільш ефективним. Якщо суспільні блага задовольняють потреби населення країни, то, звичайно, нема сенсу децентралізувати прийняття рішень із цих питань. У випадках локалізації на рівні регіонів наслідків від тих чи інших проєктів постає питання про децентралізацію коштів на їх здійснення та мобілізацію місцевих ресурсів для задоволення потреб населення регіону.

Цю проблему можна розглядати і у світлі переходу від централізованого директивного управління економікою до системи регулювання економічних відносин. Для цього слід підвищити повноваження і відповідальність територіальних органів влади у здійсненні господарського та культурного будівництва через систему передачі частини державних функцій місцевим органам влади та закріплення за ними необхідних бюджетних доходів. У практиці управління склалося протиріччя між функціями, які повинні виконувати територіальні органи влади, та їх фінансовими можливостями. Складна система взаємовідносин між бюджетами різних рівнів ще не має чіткого правового забезпечення.

У провідних країнах світу в основу побудови системи взаємовідносин між бюджетами різних рівнів покладений принцип фіскального федералізму. Згідно з цим принципом передбачається економічна самостійність бюджетів усіх рівнів, тобто самостійне формування, затвердження та виконання, розширення доходної бази місцевих бюджетів та взаємодія між бюджетами різних рівнів. Складовою цього принципу є твердження про те, що функціям територіального бюджету повинні відповідати його доходи.

У Законі України «Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про бюджетну систему Української РСР» закладені основи бюджетного федералізму. Але цей Закон уже потребує доопрацювання і внесення змін відповідно до прийнятої Конституції України. У статті 143 Конституції України передбачений новий механізм формування місцевих бюджетів, згідно з яким «Обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами, або для виконання спільних проєктів з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм...».¹

Ця стаття Конституції потребує конкретизації у відповідних законодавчих актах. Але у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятому у травні 1997 року, фінансова основа місцевого самоврядування окреслена у загальних фразах. У статті 62 передбачається, що держава «...гарантує органам місцевого самоврядування доходу базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб».²

Виникають нові питання, а саме: який механізм визначення рівня мінімальних соціальних потреб, яким чином будуть вводитись у практику бюджетного планування нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя?

Уже можна стверджувати, що для бюджетного планування на 1998 рік реальні правові основи для формування бюджетів усіх рівнів не будуть створені, вимоги щодо встановлення стабільних на тривалий період нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів не реалізовані. Старий підхід, згідно з яким доходи централізуються, а потім перерозподіляються з центру у вигляді дотацій, породжує утриманські настрої і не стимулює до пошуку внутрішніх резервів збільшення доходної частини місцевих бюджетів. А без такої зацікавленості на регіональному рівні держава ніколи не зможе задовольнити потреби регіонів навіть на рівні мінімальних соціальних потреб.

Таким чином, бюджетні методи управління можуть відіграти активну роль у забезпеченні комплексного розвитку окремих регіонів, оптимальних територіальних відтворювальних пропорцій, підвищенні життєвого рівня населення. Вони характеризуються непрямим впливом на територіальні утворення через систему інтересів. При цьому досягається звільнення державного бюджету від частини видатків та забезпечується більш раціональний порядок задоволення ряду соціально-економічних потреб.

Аналіз доходної бази бюджетів територій дозволяє виділити чотири типи доходів:

- 1) податки, які установлюються та збираються територіальними органами влади (місцеві податки);
- 2) відрахування у бюджети територій від загальнодержавних податків;
- 3) дотації, субвенції як форми допомоги територіальним бюджетам;
- 4) короткострокові позички.

На сьогодні питома вага місцевих податків у сумі доходів бюджетів територій надзвичайно мала. Наприклад, у бюджеті Чернігівської області в 1996 році вона становила 2,3%, в плані на 1997 рік передбачається 3,16%. Таким чином, місцеві податки у своєму нинішньому вигляді не можуть відіграти суттєву роль у формуванні доходів місцевих бюджетів. Покладаються надії на те, що введення податку на майно, особливо нерухоме, суттєво поповнить місцевий бюджет. При цьому наводяться приклади з практики оподаткування багатьох розвинутих країн. На наш погляд, ці сподівання були б виправдані, коли б більшість населення регіону мала значні розміри власності. В умовах, коли власність розподілена дуже нерівномірно, а значна частина населення знаходиться на межі бідності, введення податку на майно громадян не дасть очікуваних результатів.

Для збалансування доходів місцевих бюджетів основну роль відіграють відрахування таких загальнодержавних податків, як податок на додану вартість, акциз, прибутковий податок і податок на прибуток.

Наприклад, у Чернігівській області 88,6% доходної бази бюджету становили саме ці статті у 1996 році, а в плані на 1997 рік їх частка становитиме 78,3%. Враховуючи те, що з 1997 року податок на додану вартість повністю централізується у державному бюджеті, територіальні бюджети втратили одне з найбільш значних і стабільних джерел доходу. У Чернігівській області питома вага цього джерела становила 42,7% суми доходів бюджету. Компенсувати втрати місцевих бюджетів від цієї статті практично неможливо, навіть при 100-відсотковому зарахуванні до обласних бюджетів прибуткового податку з громадян та податку на прибуток підприємств. Слід враховувати те, що спад виробництва поглиблюється, зберігається значна заборгованість по виплаті заробітної плати, наростає безробіття. Все це значно обмежує доходну базу місцевих бюджетів.

Вихід з такого становища держава вбачає у виділенні дотацій областям країни. Згідно з статтею 6 Закону України «Про державний бюджет України на 1997 рік» дотаційними є 18 областей і Автономна Республіка Крим.³ Питома вага дотацій, виділених територіальним утворенням, уже досягає майже 10 відсотків доходної бази державного бюджету. Вагому частку вони складають у сумі доходів місцевих бюджетів. Наприклад, в бюджеті Чернігівській області на 1997 рік дотация в 1798 тис. гривень сягає 38 відсотків доходів бюджету.

Незважаючи на те, що в бюджетній резолюції на 1997 рік передбачалось реформування системи взаємовідносин між бюджетами різних рівнів у напрямку забезпечення самостійності місцевих бюджетів, практика бюджетного планування свідчить про інші тенденції. Фактично закріплюється централізація коштів у державному бюджеті з подальшим перерозподілом їх по регіонах. Враховуючи відсутність науково обґрунтованих нормативів розподілу, існуюча практика бюджетного планування не створює умов для розвитку місцевої виробничої і соціальної інфраструктури. Місцеві бюджети майже повністю залежать від рішень центральної влади. Це загострює протиріччя між центром та регіонами та підриває фінансову основу місцевого самоврядування. Для порівняння, у США, Японії, Німеччині з місцевих бюджетів фінансуються близько 40 відсотків всіх бюджетних витрат цих держав. Більша частина видатків направляється на утримання освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, органів правопорядку і створення соціальної інфраструктури с регіонів.

Суттєвим недоліком є те, що місцеві податки і збори із додаткових фінансових ресурсів регіонів перетворилися на обов'язкові доходи, розмір яких враховується при визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів до бюджетів регіонів. Для порівняння — в промислово розвинутих країнах цей показник перевищує 50% у доходах місцевих бюджетів. Надходження коштів від приватизації державного майна хоча і збільшилось, але ще не стало вагомим джерелом формування доходної частини місцевих бюджетів. На їх долю у 1996 році в Чернігівській області припадало 1,2% від загальної суми надходжень до бюджету.

Основні причини недовиконання бюджетних надходжень в регіонах — це поглиблення платіжної кризи, зростання дебіторської і кредиторської заборгованості, зменшення обсягів виробництва і реалізації продукції, збільшення фінансового рівня безробіття у регіонах та прихованого безробіття. Але поряд з цим не вирішеними залишилися правові питання регулювання економічних відносин, які також призводять до поглиблення економічної кризи.

Відсутність стабільних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджетів усіх рівнів, зміни податкової бази

призводять до неадекватного збільшення або зменшення абсолютних розмірів надходжень у місцеві бюджети. Це обмежує ініціативу місцевих органів самоврядування щодо збільшення доходної бази територій, оскільки додатково вилучені кошти будуть перерозподілені вищестоящим органом влади. У результаті стримується проведення активної фінансової політики і мобілізація внутрішніх джерел економічного зростання.

Проведений огляд законодавчої бази та практики фінансового забезпечення місцевого самоврядування свідчить про те, що вирішення проблеми вимагає нових підходів до управління як на макрорівні, так і на рівні регіонів. На макрорівні необхідне удосконалення бюджетного планування в напрямку підвищення достовірності та обґрунтованості макроекономічних показників розвитку країни. Практика завищення прогнозів ВВП, доходної бази державного бюджету негативно впливає на регіональні фінанси та поглиблює дисбаланс місцевих бюджетів. По-друге, необхідно відмовитись від надмірної централізації коштів у державному бюджеті з подальшим їх перерозподілом по регіонах, оскільки це підживляє економічні стимули регіонів до розширення власної доходної бази. По-третє, необхідно внести зміни у відповідні законодавчі акти по узгодженню функцій місцевого самоуправління та відповідних джерел фінансування здійснення цих функцій. По-четверте, слід забезпечити стабільність та прогнозованість відрахувань у місцеві бюджети від загальнодержавних податків, розширити базу оподаткування та права місцевих органів влади щодо регулювання місцевих податків.

Джерела та література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К., 1996. — С. 64.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // *Голос України*. — 1997. — 12 червня.
3. Закон України «Про державний бюджет України на 1997 рік» // *Діло*. — 1997. — №55
4. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» // *Голос України*. — 1995. — 18 липня.
5. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М., 1995. — С. 263.

