

УДК 347.73:332.1

## **ФІНАНSOVA САМОСТІЙНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**І. Г. Козинець**, ст. викладач кафедри цивільного, господарського,  
адміністративного права та процесу

*Чернігівський національний технологічний університет*

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від розвитку її територій. Як правило, це досягається через відносну самостійність бюджетів.

В Україні самостійність бюджетів ґрунтується на нормах Конституції України та закріплена ст.7 БКУ [1], згідно з якою Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Водночас з цим, більша частина фінансових ресурсів України акумулюється в Державному бюджеті. У зв'язку з тим, що практично всю законодавчу базу щодо формування доходів місцевих бюджетів формує держава, а також визначає обсяги доходів і розрахункові показники, обсяги трансфертів, її роль у формуванні доходів місцевих бюджетів зростає з кожним роком [2, с. 15].

Реальну самостійність місцевим бюджетам забезпечує лише їх фінансова незалежність. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [3] відмічається, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямок використання коштів місцевих бюджетів відповідно до Закону.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також розгляд теорії та практики побудови бюджетних систем у країнах з ринковою економікою показує, що існуюча фінансова самостійність місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків:

По-перше, недостатність коштів для фінансування розвитку місцевого самоврядування. У бюджетній системі кожної країни місцеві органи влади повинні володіти достатнім обсягом фінансових ресурсів для своєчасного виконання покладених на них функцій та завдань. Фінансовий потенціал кожного окремого регіону країни формується саме завдяки раціональному управлінню обсягами власних та закріплених джерел доходів.

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що знаходяться у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів.

Однак, протягом багатьох років в Україні існують проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів, серед них - брак коштів органів місцевої влади та нестабільність надходжень. Як наслідок, на місцях не вирішуються першочергові проблеми громадян, не забезпечується належне фінансування економічного й соціального розвитку відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством освіти, охорони здоров'я, погіршується стан доріг тощо.

Негативними факторами, що впливають на динаміку надходжень до місцевих бюджетів є зниження темпів соціально-економічного розвитку країни, зростання безробіття, загострення інфляційних процесів, девальвація національної валюти, що спостерігалися останнім часом у державі. При збереженні прискорених темпів зростання видатків на фінансування бюджетної сфери, що знаходяться в компетенції органів місцевої влади проблема нестабільності надходжень є дуже гострою.

По-друге, зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та високий ступінь централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни.

Через постійну нестачу ресурсів органи місцевої влади мають ще одну проблему - це висока частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. Надходження місцевих бюджетів наполовину складаються з трансфертів з державного бюджету. Упродовж 2010 - 2013 рр. спостерігалася стійка тенденція до зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України: від 44,5% у 2010 р. 49,7 % у 2013 р. [4]. Постійне зростання офіційних трансфертів та загальнодержавних податків у доходах місцевих бюджетів не тільки роблять місцеву владу повністю залежною від дій та рішень центрального уряду, але й суперечить європейським та загальносвітовим тенденціям розвитку місцевого самоврядування.

Висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про посилення централізації бюджетних ресурсів. Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація - одна з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Першим багатостороннім правовим актом, який визначив принципи місцевої автономії, стала Європейська хартія про місцеве самоврядування. В акті сформульовано основні вимоги щодо формування та розвитку місцевих фінансів. Україна 1996 року приєдналась до Хартії і відповідно зобов'язалася впровадити ці стандарти на практиці. Але слід зазначити, що на сьогодні вони не реалізуються у повній мірі, порівняно з розвиненими країнами.

В ідеалі 90-95% всіх місцевих проблем мають вивіщуватися на рівні територіальної громади. Однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: в нашій державі більша частина ресурсів держави акумулюється у Державному бюджеті.

За даними Державної казначейської служби України до місцевих бюджетів (з урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013 році надійшло 153,2 млрд. грн. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 72, 6 млрд. грн.

Обсяг міжбюджетних трансфертів склав 79,7 млрд. грн. Частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України є надзвичайно низькою, у 2013 р. вона склала 23,4 % [4]. Це свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію.

По-третє, незначна частка власних дохідних джерел у доходах місцевих бюджетів. Самостійність бюджетів можлива лише за наявності достатніх власних дохідних джерел. Як свідчить досвід економічно розвинених країн, частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування повинна складати принаймні 40 %, в Україні ж цей показник не перевищує 5 – 10 %.

Відповідно до Податкового кодексу в Україні впроваджені наступні місцеві податки та збори [6]: - податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; - єдиний податок; - збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; - збір за місця для паркування транспортних засобів; - туристичний збір. Але їх частка у доходах місцевих бюджетів незначна, у 2013 році вона становила 3,5% [4].

Нині до 70 % надходжень до місцевих бюджетів забезпечує податок на доходи фізичних осіб, проте він є загальнодержавним. До того ж, як місцевий цей податок не відповідає принципу справедливості оподаткування та використання надходжень, оскільки місце сплати податку може не відповідати місцю проживання громадянина і відповідно надходження збільшуються на користь тих адміністративно-територіальних одиниць, де більший рівень зайнятості (в основному міста чи великі села), проте не завжди вищий рівень потреб [5]. Вагомим джерелом надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю (його частка у доходах місцевих бюджетів у 2013 р. склала 18,7%). Проте зростання надходжень від неї стримується ставками орендної плати, розмір яких не відповідає ринковим умовам і давно не змінювався.

Вважаємо, для забезпечення збільшення доходів бюджету від податку з доходів фізичних осіб потрібно збільшити рівень заробітної плати, ліквідувати заборгованості із заробітної плати, зменшити або ліквідувати тінізацію доходів, що потребує дій від центральних органів виконавчої влади. Щодо доходів від земельного податку, то їх збільшення залежить від діяльності органів місцевої влади з переоцінювання (індексації) грошової вартості земель. Індикацію грошової оцінки земель потрібно здійснювати регулярно. Недостатність наповнення місцевих бюджетів земельним податком зумовлений заниженою грошовою оцінкою вартості земель. Адже саме податок на доходи фізичних осіб та плата за землю є найбільш реалістичними джерелами збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні. Розширенню бази оподаткування на місцевому рівні має сприяти податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, стягнення якого передбачено з 2013 року. Даний податок повинен стати важливим джерелом доходів місцевих бюджетів. Стягнення податку на нерухомість відповідає принципу широкого розподілу податкового тягаря, оскільки дозволяє залучити максимальну кількість жителів і підприємств адміністративно-територіальних одиниць, які у більшості своїй є власниками, або орендарями певної нерухомості.

Отже, в Україні основними джерелами наповнення доходної бази місцевих бюджетів є закріплені доходи та офіційні трансферти, тому місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення частки власних доходів. Зокрема, забезпечувати: підтримку підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці; збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів; застосування режиму жорсткої економії бюджетних коштів; сприяння розвитку малого й середнього бізнесу; збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств.

Таким чином, недостатність коштів для фінансування розвитку місцевого самоврядування; зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та високий ступінь централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті; залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади потребують внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання. Перераховані проблеми спричиняють необхідність пошуку способів збільшення доходної бази місцевих бюджетів, її оптимізації, удосконалення системи формування міжбюджетних трансфертів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. - № 50-51. - Ст.572.
2. Буряченко А. Є., Палій М. П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С.13-18.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2013 року – К., 2013. – 75с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV\\_II\\_2013\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_II_2013_Monitoring_ukr.pdf)
5. Булій Н.О. Проблеми забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // [http://www.rusnauka.com/1\\_NIO\\_2013/Economics/13\\_124951.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_NIO_2013/Economics/13_124951.doc.htm)
6. Податковий кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>