



ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ірина ТКАЧУК



Михайло ШУТКА

Розглянуто проблеми самофінансування територій. Обґрунтовано головну мету державної регіональної політики й необхідність створення умов для налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнодержавними згідно з моделлю самоврядування, а також запровадження диференційованого фінансування самоврядних територій.

The problems of self-financing of different territories are examined. The primary objective of public regional policy and necessity of creation of terms is offered for adjusting of intercommunications of territorial interests with national in obedience to the model of self-government, and also introduction of the differentiated financing of self-governing territories.

Ситуація, яка склалася нині в економічному розвитку нашої держави, свідчить про те, що централізація в управлінні країною та її економікою безперспективна. Без децентралізації функцій щодо розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнодержавними. Кожний регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами вирішенні міжрегіональних проблем. Інакше неможливий міжрегіональний обмін фінансовими й матеріально-технічними ресурсами.

Аналогічне становище складається у межах окремого регіону, коли органи самоврядування акумулюють виробничі й економічні можливості низки суб'єктів господарювання, виступаючи при цьому не лише як адміністративні органи, а й як економічний партнер. Проте чітко не визначена компетенція кожного адміністративно-територіального утворення, а це не забезпечує реального самоврядування на всіх рівнях ієрархічної системи управління господарством держави.

Основою економічної самостійності регіону є його власність. Власність, не за-

кріплена юридично, не забезпечує регіонам економічної основи. Питання про право на власність, краще розуміння якого сприятиме ефективності державних економічних реформ, сьогодні інтенсивно обговорюється у зв'язку із проблемою розмежування компетенцій держави й органів самоврядування в економічній та господарській діяльності. Ключ до вирішення цієї проблеми лежить у визнанні того факту, що власність – це перелік прав: право на прибуток від засобів виробництва, право на їх використання, право на продаж власності, право на передачу її у спадок тощо.

В умовах самоврядування особливе місце серед найрізноманітніших форм власності посідає власність територіальних формувань, її об'єктом є земля, природні ресурси, підприємства реального сектора, заклади соціальної сфери (освіти, охорони здоров'я, торгівлі, громадського харчування, культури тощо), розташовані на відповідній території і закріплені Законами України "Про власність" та "Про місцеве самоврядування" в Україні.

В Україні суб'єктом власності територіальних утворень є територіальні громади, які через органи самоврядування відповідних рівнів реалізують своє право власності. Проте немає достатніх правових підстав для формування первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким за Конституцією і Законом "Про місцеве самоврядування" в Україні є територіальна громада.

Органи самоврядування не можуть виконувати покладених на них функцій без необхідної економічної основи (матеріальних і фінансових ресурсів). Останні можна отримати, володіючи умовами для процесу виробництва або маючи право на привласнення результатів цього виробництва. Отже, питання про необхідність формування власності органів самоврядування – це питання про створення відповідної економічної бази, без якої влада залишається безсилою. Сьогодні не конкретизовані законодавчі засади формування комунальної власності. Фактично узаконені ті об'єкти комунальної власності, що й досі перебувають

у підпорядкуванні органів самоврядування, – підприємства місцевої промисловості з об'єктами соціально-культурної сфери та виробничої інфраструктури і місцеві бюджети. Проте тільки кількісного розширення матеріальної бази органів самоврядування не достатньо для того, щоб зміцнити їх повновадження економічною основою.

Формування комунальної власності зумовлене не лише потребою матеріального підсилення влади органів самоврядування, а й потребами ресурсного забезпечення їх спроможності як господарів на території, що відповідальні за неї. Тому, яким буде економічний базис органів самоврядування, такою буде і їхня роль у виконанні своїх конституційних обов'язків.

Але наші міркування висвітлюють лише один аспект справи, бо власність, як матеріальна основа самоврядування, є потужним джерелом для створення економічних стимулів та інтересів територіальної громади. Якщо, скажімо, місто, район чи область мають визначену власність, раціональне використання якої безпосередньо впливає на рівень добробуту людей, тоді, звичайно, відповідні органи влади будуть зацікавлені у її збереженні й примноженні. Якщо ні, то, крім байдужості до економічного життя регіону й утриманських настроїв, відсутність власності нічого іншого породити не може. Отже, для повноцінного розвитку самоврядування потрібне комплексне законодавче забезпечення функціонування цього рівня влади. Передусім додаткового законодавчого регулювання потребують питання комунальної власності, тому закон про комунальну власність для нас вкрай необхідний.

Без законодавчої визначеності умов формування комунальної власності не можна сподіватися на дієве місцеве самоврядування, яке визначається саме фінансово-економічною основою. З огляду на це, в нормативних документах має бути відображена відповідальність регіонів за передану їм у володіння або розпорядження власність, включаючи, зрозуміло, повну матері-

альну, господарську, адміністративну й інші види відповідальності за неефективне її використання.

У цих умовах принципово важливим є врахування тієї обставини, що хоч би як гостро ставилося питання про розмежування економічних відносин між економічно самостійними регіонами, тільки ефективне функціонування основної виробничої ланки як головного джерела соціально-економічного добробуту суспільства може забезпечити регіонам реальне самоврядування і самофінансування. Важливо також, щоб дії підприємств і господарських організацій відповідали реальним інтересам громади та були взаємовигідними.

Законодавчо має бути зафіксований рівень місцевого самоврядування, за яким закріплюватимуться об'єкти комунальної власності. В іншому разі місцева виконавча влада й надалі буде неспроможна керувати підприємствами, оскільки частка держави у статутному фонді акціонерних товариств не є об'єктом права комунальної власності. Органи місцевого самоврядування, маючи у розпорядженні комунальну власність як об'єкт своєї діяльності, здатні самостійно фінансувати розвиток не лише за рахунок бюджетних доходів чи державних асигнувань. Тільки заробляючи гроші, вони можуть розвивати свою територію, активізувати соціальний розвиток, а водночас – і участь громади у забезпеченні високого життєвого рівня території. У цих умовах основним завданням місцевих органів самоврядування є формування ринку товарів і якомога повніше задоволення потреб громадян. Основою вирішення проблеми є введення системи комерційних договорів між суб'єктами господарювання й органами самоврядування. Вона повинна будуватися з урахуванням завдань довгострокової регіональної політики. Втім, договори мають орієнтуватися насамперед на місцеве замовлення; договори між регіонами – на постачання товарів, необхідних регіону на поточний сезонний період. Подібний розподіл функцій між різними рівнями

місцевої влади означатиме передусім відхід останніх за принципом вертикальної підпорядкованості у межах запровадження функцій, властивих кожному конкретному рівню.

З іншого боку, органи місцевої виконавчої влади спрямують свої зусилля на розробку стратегії управління виробничою сферою через реструктуризацію підприємств, стимулюючи взаємозацікавленість у результатах діяльності регіону й підприємств, розташованих на певній території. Отже, укладаючи договори про співпрацю з діючими підприємствами і створюючи нові, маючи у своєму розпорядженні комунальну власність, органи місцевого самоврядування здатні забезпечити самофінансування регіону за рахунок зароблених коштів. Тобто відбувається процес формування системи виробничих відносин, які забезпечуватимуть взаємозацікавленість усіх суб'єктів регіону в результатах економічної діяльності та взаємозв'язку ефективності регіональної економіки з ресурсними можливостями.

Таким чином, відкриваються можливості для переходу на економічні методи управління, що є необхідним атрибутом економічної свободи. Тільки самокупність регіону має стати загальним принципом становлення господарських взаємовідносин між регіоном і державними органами, з іншими регіонами. Лише за такої умови регіон поповнюватиме суспільне багатство, а не "проїдатиме" його. Тому кожна адміністративно-територіальна одиниця стоїть перед необхідністю виробити й реалізувати довгострокову стратегію структурної перебудови економіки відповідно до перспектив її самозабезпеченості й ефективності.

Результативність розвитку і функціонування регіональних систем слід розглядати з позиції відтворювального процесу, що пов'язано з розмірним використанням національного доходу для нагромадження, споживання, а також створеного чистого продукту як результату функціонування системи. Таке порівняння дає відповідну інформацію про те, чи виробляє регіон більше національного доходу, чи споживає.

Насамперед слід говорити про бюджет регіону, в якому концентровано виражається економічна політика. Для оцінки бюджетної політики як держави загалом, так і регіону зокрема можуть бути використані три основні показники: частка валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет; співвідношення між основними статтями видатків бюджету; співвідношення між прибутками і видатками регіону.

Частка валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет території, визначає рівень централізації фінансових ресурсів державою з метою забезпечення ринкової рівноваги й стимулювання розвитку окремих сфер і галузей економіки. Проте показник частки бюджетних доходів у ВВП регіону не обраховується.

Як відомо, основа доходної бази регіону – податкові надходження. Тенденції їх руху зображено у табл. 1.

У сучасних умовах основою податкової бази області є доходи фізичних осіб, платежі за використані природні ресурси, офіційні трансферти. У 2005 р. податкові надходження у бюджеті області становили 29,8% загального обсягу його доходів. Близько 72,9% становив податок з доходів фізичних осіб і 10,6% – плата за землю. Щодо бюджету області у 2006–2007 р., то структура цих

доходів суттєво не змінилася. Кошти, одержані областю від податкових надходжень, дорівнювали, відповідно, 73,6% та 79,4% загального обсягу доходів бюджету.

Більшу частину доходів загального фонду бюджету області становлять офіційні трансферти, у 2005 р. це – 69,4 %, 2006 – 68,9% та 2007 – 67,9% сукупних доходів. Передусім це дотації та субвенції, які мають вже визначені напрямки використання. Отже, менш як половина бюджету області формується за рахунок власної і закріпленої доходної бази, що не забезпечує їй навіть відносної самостійності.

Із наведеного випливає висновок, що бюджет області слід було б формувати на ширшій доходній базі. На такій же основі можна формувати інші місцеві бюджети. Втім, критичне звуження реальної податкової бази через спад обсягів виробництва, звільнення підприємств від оподаткування прибутку, приховування податків і вивезення вітчизняного капіталу за кордон – основні причини зменшення доходної бази бюджетів усіх рівнів.

Для характеристики бюджетної політики держави і регіону показовим є аналіз структури видатків бюджетів (табл. 2).

Упродовж останніх років більша частина коштів спрямовується у соціальну сферу,

Таблиця 1

Структура доходів загального фонду зведеного бюджету Івано-Франківської області (%)*

Показники	Роки		
	2005	2006	2007
Податкові надходження, в т.ч.:	29,8	30,3	31,2
податок з доходів фізичних осіб	72,9	73,6	79,4
плата за землю	10,6	12,0	8,7
плата за торговий патент	2,8	2,6	2,2
місцеві податки і збори	3,0	2,5	2,1
єдиний податок	6,7	5,2	4,5
Неподаткові надходження	0,8	0,8	0,9
Офіційні трансферти, в т.ч.:	69,4	68,9	67,9
субвенції	31,1	31,6	36,7
Всього доходів	100,0	100,0	100,0

*Розраховано на основі даних Івано-Франківського обласного фінансового управління

Таблиця 2

**Структура видатків загального фонду зведеного бюджету Івано-Франківської області
(у % до суми)***

№ з/п	Показники	Роки		
		2005	2006	2007
1.	Державне управління	4,2	5,8	5,1
2.	Освіта	37,8	36,8	35,6
3.	Охорона здоров'я	23,2	23,6	22,2
4.	Соціальний захист	20,0	19,0	23,3
5.	Культура і мистецтво	4,2	4,3	4,3
6.	Фізична культура і спорт	1,2	1,2	1,3
7.	Будівництво	0,2	0,3	0,1
8.	Сільське і лісове господарство	0,1	0,1	0,1
9.	Інші	9,1	8,9	8,0
10.	Всього видатків	100,0	100,0	100,0

*Складено на основі даних Івано-Франківського обласного фінансового управління

фонди соціального споживання, що використовуються переважно на оплату праці, соціальні виплати. Відбувається різке зниження обсягів державних інвестицій у реальний сектор, відмирають інвестиційні функції бюджетної системи, при цьому, бюджети перетворюються у споживацькі. Витрати бюджету області не спрямовані на структурну перебудову економіки.

Наведені дані свідчать, що система формування місцевих бюджетів потребує подальшого реформування. Передусім необхідно поставити видатки місцевих бюджетів у залежність від доходів на відповідних територіях, створити зацікавленість місцевих органів 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, перерозподільчих регіональних процесів.

В умовах економічної самостійності регіону докорінно змінюється підхід до інвестиційної та виробничої політики – це критична оцінка самої потреби, чіткого визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку й ранжування потреб у часі й просторі. Оскільки сама потреба завжди перевищує реальні можливості, то її доцільність треба оцінювати критично. При обмежених можливостях централізованого фінансування слід порівняти свої потреби з внутрішніми ресурсами розширеного відтворення, тобто економічні результати функціонування господарства мають гарантувати виконання програм економічного і соціального розвитку. Таким чином, встановлюється залежність доходів бюджету від рентабельності функціонування господарства й ефективності використання регіональних ресурсів, водночас видаткова частина бюджету повинна підпорядковуватися основному завданню – ефективному розвитку економіки, підвищенню матеріального і культурного рівня життя громадян.

Економічний і соціальний розвиток регіону значною мірою залежить від зацікавленості громадян. Для цього треба, щоб жителі регіону перетворювалися у суб'єкт господарських відносин.

Найреальнішою формою активного використання коштів населення для розвитку виробництва та сфери послуг є випуск облігацій місцевих позик. Він дає змогу не лише розширювати діапазон використання ресурсів, а й певним чином залучати громадян до активного управління соціально-економічним розвитком регіону.

Сучасні фінансові відносини в основі своїй мають багато елементів старої командно-адміністративної системи. Втім, намагаємося пристосувати до нових умов господарювання нинішній економічний механізм управління та нинішню соціальну політику. Цілком зрозуміло, що, не створивши в Україні фундамент ринкового виробництва, неможливо пристосувати до цих умов фінансово-грошові методи управління сукупним виробництвом. У результаті порушується оптимальна пропорційність між власними й залученими надходженнями, форми їх структурної збалансованості не захоплюють місцевих органів самоврядування до поліпшення результатів цілісного функціонування економіки.

Сьогодні основним джерелом ресурсів для розвитку є чистий дохід, зокрема податок на додану вартість і на прибуток. Незважаючи на матеріальну зацікавленість місцевих органів самоврядування у збільшенні надходжень податку на додану вартість, вони не мають економічних важелів: права надання податкових пільг на отримані прибутки, зниження ставок плати за регіональні ресурси, додаткові субсидії із бюджету. Отже, нема матеріальної зацікавленості.

З іншого боку, коли місцева адміністрація не має реальних важелів впливу, навряд чи можна говорити про реальну свободу місцевих бюджетів. Невизначеність у наданні субсидій фактично означає, що витрати місцевих бюджетів регулюються центральними органами, а влади місцевого самоврядування залишаються у більшості випадків лише виконавцями централізованих рішень.

Першим кроком у вирішенні проблем бюджетної політики має бути пошук оптимального

ступеня централізації. Це потребує визначення критеріїв для розмежування витрат, які можуть бути задоволені за рахунок районів, областей, держави. Одним із імовірних шляхів виходу з цієї ситуації є встановлення соціальних нормативів і розробка на їх основі фінансових норм бюджетної забезпеченості й мінімального обсягу видатків місцевих бюджетів.

Ми пропонуємо наступні рівні самофінансування територіальних одиниць.

1. Надходження за рахунок власних джерел перевищують нормативні потреби.

Ця форма самофінансування збалансована і містить залишок у розмірі 50%. Перевищення цієї суми вилучається в Державний бюджет.

2. Власні надходження покривають повністю і без залишку нормативні потреби. Це збалансована форма самофінансування, коли відрахування коштів у Державний бюджет не проводиться.

3. Власні надходження менші від нормативних потреб, але територіальна одиниця має інші фінансові джерела доходів із відрахувань у бюджет. Ця форма самофінансування збалансована і містить асигнування з Державного бюджету. Частина цих надходжень спрямовується на покриття нормативних потреб органів самоврядування.

4. Власні й залучені надходження недостатні для покриття нормативних потреб територіальних одиниць. Така форма самофінансування збалансована й передбачає планову дотацію. Проте Державний бюджет вимагає від місцевих органів скорочення і ліквідації дотацій.

Проблема диференційованого фінансування регіонів украї актуальна для України у зв'язку з відмінностями природнокліматичних та соціально-економічних умов територій. Зважаючи на ситуацію, що склалася, найоб'єктивнішим показником при розрахунках нормативу відрахувань до Державного бюджету може бути питома вага працюючих у регіоні в загальній чисельності зайнятих у господарстві України. Тоді сума надходжень до бюджету визначатиметься як добуток питомої ваги працюючих в області на суму

витрат Державного бюджету. Для районних, сільських бюджетів норматив можна розраховувати за такою ж схемою, фіксуючи нормативи в абсолютній сумі. Вони пов'язані з результатами господарської діяльності регіону і гарантуватимуть доходи до бюджету.

Література

1. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – №30. – С. 141.

2. *Бюджетний кодекс України*. – К.: Велес, 2004. – 64 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 №280/97-ВР// *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – №24. – С. 170

4. *Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії про місцеве самоврядування» від 15.07.97 №452/97-ВР* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – №38. – С. 249.

5. *Економічна самостійність регіону: Монографія*. / І. Г. Ткачук – К.: Наукова думка, 1994. – 230 с.

6. *Концепція реформування місцевих бюджетів* // www.afu.org.ua