

В. Булавинець

ФІНАНСОВА БАЗА ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Головним інструментом розвитку органів місцевої влади є місцеві бюджети, які покликані забезпечити соціально-економічний та культурний розвиток територіальних громад. У більшості країн до компетенції органів місцевої влади відносять: соціальне обслуговування, початкову і середню освіту, охорону здоров'я, розв'язання екологічних проблем, утримання доріг місцевого значення, організацію землекористування, житлове будівництво, благоустрій територій, соціальний захист незахищених верств населення та інше. Ефективне виконання вищевикладених завдань залежить від стійкої фінансової бази органів місцевого самоврядування, яка значною мірою визначається належною організацією надходжень до місцевих бюджетів. Тим більше, що останніми роками набула загальнодержавної ваги проблема нестачі фінансових ресурсів територіальних громад та нестабільність їх доходних джерел.

Фінансовим засадам місцевого самоврядування в Україні чимало уваги приділяє фінансова наука. Серед вітчизняних економістів, які безпосередньо займаються дослідженням даних питань можна виділити: О. Василика, В.Кравченка, О. Кириленко, І.Луніну, В.Федосова, В.Опаріна, С. Львовичкіна, С. Юрія.

Однак на практиці сьогодні існує багато невирішених питань, які в умовах становлення та розвитку демократичного суспільства негативно впливають на ефективність місцевого самоврядування в Україні.

Україна сьогодні перебуває на шляху здійснення адміністративних реформ, які поступово впроваджуються як на рівні територій, так і муніципального самоврядування, що дасть їй змогу утвердитися в європейському просторі. Адже відомо, що економіка будь-якої країни європейського типу стає міцною лише за умови існування сильних, забезпечених, ефективно діючих територіальних одиниць. Сьогодні адміністративний устрій України становлять 27 територіальних суб'єктів. Економічно, соціально, географічно та етнографічно вже очевидно, що такий поділ є неефективним. Він унеможливує проведення сучасної регіональної політики та розкриття потенціалу місцевого самоврядування. Дослідження, проведені у цій сфері, свідчать, що в Україні потрібно мати не більше 10 суб'єктів територіального управління [2: 72]. Тоді вони будуть економічно ефективні і самодостатні. Також у рамках адміністративної реформи слід зменшити кількість районів, чітко розмежувавши функції на рівні села, міста, району, області. Такі зміни мають прискорити проведення другого етапу бюджетної реформи по охопленню децентралізацією найменших одиниць самоврядування в Україні. Проведення адміністративної реформи передбачає перерозподіл компетенції між державними та місцевими органами влади задля пошуку економічно обґрунтованих шляхів забезпечення реальної бюджетної незалежності. Поки що місцеве самоврядування в Україні належним чином не реалізується. Сьогодні місцева влада використовує існуючі можливості ресурсного забезпечення на 15 – 20 відсотків [3: 14].

Натомість розвивається вертикальна модель управління, зміцнюється централізація влади, коли обласна та районна держадміністрації виконують вказівки з центру, який забирає дедалі більше прав. Сьогодні продовжується цілеспрямований процес викорінення малого і середнього міського бізнесу. Окрім того, відбувається скуповування у невеликих містах

високоприбуткових підприємств великими фінансовими угрупованнями, що призводить до того, що прибуток, який утворюється в місті не є його власністю. За цих умов керівники міст не зацікавлені в розвитку такого бізнесу. Світовий досвід свідчить, що більшість підприємств в економіці розвинених країн належить саме до приватної власності в різних її формах. Разом з тим, слід зауважити, що приватна форма власності демонструє свої переваги над державною. Більшість державних підприємств значною мірою вичерпали позитивний потенціал розвитку. Зростає їх тінізація та збитковість. Якщо в цілому в економіці інвестиції в основний капітал зросли упродовж трьох кварталів 2002р. на 6,2%, то на державних підприємствах вони знизилися на 14,4% [2: 73]. Звідси цілком логічний висновок, що місто може розвиватися за умови, коли міська влада сприяє розвитку приватної власності та приватного бізнесу, насамперед малого.

Без стійких джерел формування доходної частини місцевих бюджетів розв'язати проблеми соціально-економічного розвитку території надзвичайно складно, а подекуди і неможливо. На сьогодні основними джерелами доходів місцевих органів влади є:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові доходи;
- 3) залучені місцевими органами влади доходи на ринку позичкового капіталу за рахунок кредитів та позик;
- 4) трансферти від центральних органів влади та органів влади вищого територіального рівня;

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на власні доходи та доходи, що передані місцевій владі. Власні доходи нагромаджуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і джерел, визначених місцевим органом влади. До них належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також комунальні кредити та позики.

До переданих належать доходи, що передаються місцевій владі центральною владою, або органами вищого територіального рівня.

Чинне законодавство в Україні визначає, що власні і закріплені доходи є основою самостійності місцевих бюджетів. На жаль, частка цих доходів залишається вкрай низькою. Так, питома вага надходжень від власних джерел (насамперед від місцевих податків і зборів) у доходах місцевих бюджетів становила 3,21 % у 1999 році, 2,35% у 2000 – му, 2,06% у 2001-му і 1,93% у 2002 році^{*}. А це свідчить про те, що фінансова база місцевої влади є недостатньою і надзвичайно нестабільною. Отже, необхідно створити умови, за яких основна частина доходів місцевих бюджетів була б забезпечена власними джерелами. До шляхів збільшення доходів місцевих бюджетів можна віднести наступні:

- підтримку малого і середнього бізнесу, підвищення частки прибутково працюючих суб'єктів господарювання;
- підвищення доходів громадян, створення нових робочих місць;
- удосконалення податкової системи;
- залучення інвестицій в регіони;
- створення іміджу території.

Головним чинником розвитку регіону і покращення добробуту населення є розвиток підприємницького сектору. Україна серед країн СНД має сьогодні найменшу кількість малих підприємств на 1 тис.населення. Їхня частка у ВВП становить всього близько 11% [5;28]. У валовому національному продукті індустріально розвинутих країн частка малого підприємництва складає у середньому 70% [4: 22]. На сьогодні підприємницьке середовище

^{*} Власні розрахунки на підставі даних з джерел: [6: 56], [7: 39].

в Україні залишається малосприятливим для діяльності малого бізнесу. Серед існуючих проблем фахівці виділяють суперечливість і неповноту чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів підприємництва; правову неврегульованість питань його державної підтримки; надмірне втручання органів державної влади в діяльність суб'єктів господарювання неврегульованість питань фінансування і кредитування, зокрема мікрокредитування малого підприємництва обтяжливість та нестабільність системи оподаткування; недостатня розвиненість інфраструктури підтримки малого підприємництва і, як наслідок, недостатність професійних знань починаючих підприємців щодо ведення підприємницької діяльності. Якщо місцеві органи влади створюватимуть сприятливі умови для започаткування малого бізнесу, запроваджуватимуть і здешевлюватимуть процеси реєстрації нових підприємств, тоді прискореними темпами буде розвиватися приватне підприємництво. А це, в свою чергу, призведе до вирішення соціальних проблем, зниження рівня безробіття, швидкого і ефективного розвитку соціальної і гуманітарної сфер.

Для забезпечення ефективного розвитку бізнесу на місцях доцільним є створення венчурних фондів з метою субсидування підприємців, а також – регіонального кредитно-гарантійного фонду з метою спрощення доступу суб'єктів малого і середнього бізнесу до кредитних ресурсів. Джерелом додаткових фінансових надходжень до місцевих бюджетів є оренда бізнесовими структурами об'єктів комунальної власності.

Гальмом на шляху формування доходної частини місцевих бюджетів є недосконала податкова система. Її суперечності становлять найбільшу перепону для виведення української економіки на траєкторію сталого економічного зростання. Податкова політика держави, що характеризується фіскальною спрямованістю і яка здійснює потужний тиск на суб'єкти підприємництва не лише не стимулює, а й навіть стримує їх розвиток. Високі розміри ставок податків, їхня надмірна кількість, постійні зміни податкового законодавства та вимог звітності, а також недосконалість чинних норм оподаткування є наслідком того, що нині діючу систему оподаткування називають найскладнішою проблемою при веденні бізнесу.

За оцінками експертів, загальне податкове навантаження в Україні майже вдвічі перевищує цей показник у групі країн, куди вона входить за рівнем ВВП на душу населення. Це стимулює приховування реальних обсягів економічної діяльності, перехід її у "тінь". Втрати держави від "тінізації" доходів щорічно перевищують 12-13 млрд. грн. [5: 29].

Значні масштаби тіньової економічної діяльності є одним з основних чинників, який заважає проведенню ефективних соціально-економічних перетворень. Через немалу частку тіньового сектора, який становить 40-50% ВВП [5: 30] місцеві бюджети недоотримують значний обсяг фінансових ресурсів. Обмеження впливу чинників тінізації економіки вимагає перш за все максимального спрощення процедури оподаткування для стимулювання інвестиційного та інноваційного процесу, а також створення умов для легалізації зайнятості, скорочення рівня монополізації виробництва та розробки відповідного правового забезпечення процесу легалізації доходів.

Однією з важливих умов ефективного розвитку регіонів України є залучення інвестиційного капіталу. Факторами, що визначають місцевий інвестиційний капітал є відкритість та перспективна орієнтація місцевої влади, а також належна розвинутість місцевого бізнес-середовища. Неабияку роль при цьому відіграє позитивний імідж території, привабливий для інвестора. Це не тільки поширення позитивної інформації про підприємства міста, продукцію та послуги, що вони надають, а також це – матеріально реалізовані проекти (розвинута місцева інфраструктура, попередні успішні бізнес-проекти, достатньо високий рівень розвитку ринку тощо).

Залучаючи інвестиції в локальну економіку, місцева влада сприяє не лише поживленню місцевого бізнес-середовища, а й стає здатною частково вирішувати нагальні соціальні

проблеми. Крім того, залучення інвестицій сприяє використанню нових технологій, підвищенню якості товарів і послуг, які виробляються чи надаються на місцевому рівні.

Отже, найважливішою умовою ефективної діяльності місцевої влади є стійка її фінансова база. Підсумовуючи вищевикладене зазначимо, що в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи, на нашу думку, необхідно:

- зменшити кількість суб'єктів територіального управління, що сприятиме розкриттю потенціалу місцевого самоврядування;
- розмежувати повноваження державного і місцевих бюджетів стосовно фінансування різноманітних потреб населення. Охорона здоров'я, освіта, соціальний захист мають фінансуватися з Державного бюджету, оскільки сьогодні ці видатки становлять 80% видатків бюджетів місцевих органів влади [1;28];
- створити умови для забезпечення основної частини доходів місцевих бюджетів за рахунок власних джерел. А для цього потрібно здійснювати підтримку малого і середнього бізнесу, підвищити доходи громадян, створювати нові робочі місця, залучати інвестиції в регіони та працювати над створенням привабливого іміджу території.

І тоді місцеве самоврядування в Україні стане більш ефективним.

Література:

1. Асадчев В. Заробітну плату - трансфертом з Державного бюджету // Віче. - №5. - 2003. - с.27.
2. Гончаренко О.В. - Реформування міжбюджетних відносин: погляд з регіону // Наукові праці НДФІ 3(18) 2002. - с.72.
3. Курас І. П'ять моментів істини // Віче. - №5. - 2003. - с.14.
4. Муравьев А.И., Игнатьев А.М., Крутик А.Б. Малый бизнес: Экономика, организация, финансы. - СПб, - 1999. - с.22.
5. Послання Президента України до Верховної ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році" // Економіст. - №5. - 2003. - с.21-83.
6. Статистичний щорічник України за 2001 рік - К.: ІКСУ. - 2002. - с.644.
7. Чугунок І.Я., Луценко Р.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України. - №5. - 2003. - с.39.