

Ольга КИРИЛЕНКО

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ

Важливим орієнтиром, до якого слід прагнути Україні в процесі побудови демократичного суспільства, є Європейська Хартія Місцевого Самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р.

Це єдиний міжнародний договір, мета якого – захист та розвиток місцевого самоврядування і принципу субсидарності в Європі. Нині кількість країн, які ратифікували Хартію, досягла тридцяти. Її використовують як законодавчу норму та зразок у діяльності різноманітних формувань у складі Ради Європи з питань встановлення місцевої демократії в нових країнах – членах з Центральної та Східної Європи. В цьому важливому програмному документі розглянуті конституційні та правові основи місцевого самоврядування, сфера його компетенції, права та функції, державний нагляд за діяльністю місцевої влади тощо.

Визначальними для розгляду вказаних питань є положення про те, що місцеві власті – одна з найважливіших підвалин кожного демократичного режиму, де громадяни мають право на участь в управлінні державними справами. Причому, це право найбільш безпосередньо і плідно може бути здійснене саме на місцевому рівні. Визнають, що охорона і посилення місцевого самоврядування повинні відбуватися шляхом створення демократичних органів місцевого самоврядування, надання їм широкої автономії щодо своїх функцій, а також шляхів та засобів здійснення цих функцій, ресурсів, необхідних для їх виконання.

Закономірно, що одне з центральних місць у Хартії належить статті 9 “Фінансові ресурси місцевих властей”. Адже зрозуміло, що ніякі широкі права та автономія місцевих органів не можуть бути реалізовані ефективно і в повній мірі, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, за можливістю, стабільними джерелами фінансових ресурсів. І тому особливо наголошується в Хартії, що *обсяг фінансових ресурсів місцевих властей повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією чи законом*.

Україна в 1996 р. приєдналась до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування. Тому прийняття Конституції та ряду законодавчих актів, що регламентують питання місцевого самоврядування, відбувалося за останні роки у контексті багатьох положень Хартії. Зокрема, маються на увазі розділ XI Конституції України, Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про бюджетну систему України”. Важливе місце відведене в них проблемам матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Як свідчить діюча практика, фінансовою основою діяльності місцевих органів влади є місцеві бюджети, яких в Україні більше чотирнадцяти тисяч. Кошти, акумульовані в місцевих бюджетах, домінують у складі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а інші джерела надходжень (об’єкти власності, природні ресурси, позабюджетні фонди, в т. ч. валютні, доброчинні) в більшості випадків суттєвої ролі не відіграють. У місцевих бюджетах зосереджується третина всіх бюджетних ресурсів України. З їх допомогою фінансують значну частину державних видатків на освіту, охорону здоров’я, фізичну культуру і спорт, культуру та мистецтво, соціальний захист населення, тобто всіх тих видатків, які зачіпають інтереси найширших верств населення. На користь цього свідчать дані про структуру видатків місцевих бюджетів Тернопільської області за 1995–1998 рр.

Таблиця 1

Структура видатків місцевих бюджетів Тернопільської області за 1995 – 1998 рр.
(у відсотках до підсумку)

Видатки	1995 р.	1996 р.	1997 р.	1998 р. (план)
1. Соціально - культурна сфера	58,2	59,6	64,8	64,2
2. Соціальний захист населення	32,1	32,4	25,6	22,2
3. Розвиток економіки	2,5	1,5	4,2	8,1
4. Управління	6,3	6,0	4,8	4,2
5. Оборона	0,2	0,1	0,1	0,2
6. Інші	0,7	0,4	0,5	1,1

Соціальна спрямованість місцевих бюджетів області досить яскраво виражена і має тенденцію до посилення: видатки на фінансування соціально-культурних установ і соціальний захист населення разом становили у 1995 р. 86,5% усіх видатків, в 1996 – 89,7, 1997 – 90,4%, в 1998 р. (згідно з планом) – 86,4%. Лише в бюджеті м.Тернополя на 1998 р. було передбачено направити 11947 тис. грн. на утримання закладів освіти, що становить 28,5% видатків поточного бюджету, 9796 тис.грн. – на охорону здоров'я (23,3%), на соціальний захист і соціальне забезпечення населення – 8124 тис. грн. (19,4%).

Зрозуміло, що своєчасність і повнота фінансування вказаних потреб повинні бути забезпечені доходами, які отримують місцеві бюджети. Формування доходної бази цих бюджетів в останні роки характеризувалось рядом радикальних змін, які були наслідком несприятливої економічної ситуації в цілому в Україні, нестабільним фінансовим законодавством, прагненням центрального уряду забезпечити задоволення насамперед загальнодержавних інтересів і потреб на шкоду регіональним та місцевим. Проявом таких несприятливих тенденцій стали, зокрема, неефективна практика бюджетного регулювання, зміни у складі регулюючих податків, розмірів відрахувань у доходи місцевих бюджетів, суб'єктивізм у наданні бюджетних трансфертів.

Згідно з чинним законодавством, доходи місцевих бюджетів можна поділити на чотири групи:

- загальнодержавні регулюючі доходи;
- закріплені доходи;
- місцеві податки і збори;
- надходження за взаємозаліками та трансфертні платежі.

Співвідношення даних джерел доходів у місцевих бюджетах Тернопільської області за 1995 – 1998 рр. відображено у таблиці 2.

Таблиця 2

Структура доходів місцевих бюджетів Тернопільської області за 1995 – 1998 рр. (в %)

Доходи	1995	1996	1997	1998 (план)
1. Загальнодержавні регулюючі доходи	70,6	57,3	37,7	28,7
2. Закріплені доходи	6,5	8,5	9,2	15,1
3. Місцеві податки і збори	1,0	1,7	1,8	2,1
4. Надходження за взаємними розрахунками та бюджетні трансферти	21,9	32,5	51,3	54,1

Як регулюючі доходи використовують здебільшого податки, великі за обсягами надходжень і рівномірні за характером надходжень у бюджеті. В Україні протягом тривалого часу ними були: податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств, прибутковий податок з громадян. Але з 1997 р. ПДВ був включений повністю до складу доходів державного бюджету України, а в 1998 р. – і акцизний збір. Як відомо, фіскальна функція непрямих податків є домінуючою порівняно з регулюючою функцією, вказані податки характеризуються фіксованими, стабільними і рівномірними надходженнями коштів. Виключення ПДВ та акцизного збору із переліку регулюючих доходів суттєво послабило доходну базу місцевих бюджетів, призвело до зростання рівня їхньої дотаційності. Крім того, слід врахувати те, що в умовах економічної та фінансової кризи зменшуються прибутки підприємств і доходи населення, зростають масштаби ухилення від сплати податків. І тому регулювання доходів місцевих бюджетів з допомогою податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, а також дотацій ставить під сумнів можливість у повній мірі профінансувати всі передбачені видатки.

Згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, повноваження органів місцевого самоврядування діляться на власні та делеговані їм органами виконавчої влади, відповідно вказано, що держава повинна фінансувати в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень шляхом надання коштів з держбюджету. Фактично дотації виділяються в розмірах, значно менших, ніж планується. Така практика означає перекладання тягаря дефіциту державного бюджету України на місцеві бюджети, приховування реального розміру дефіциту, що стає недосяжним для аналізу і контролю, зокрема для спеціалістів з міжнародних організацій. Місцеві органи влади повинні мати власну доходну базу, яка дала би їм можливість задовольняти всі свої потреби, не чекаючи на виділення коштів з Державного бюджету України.

Необхідність виконання вимог Європейської Хартії Місцевого Самоврядування обумовлює здійснення найближчим часом докорінних змін у механізмі функціонування місцевих бюджетів, у практиці бюджетного регулювання. На нашу думку, доходи місцевих бюджетів повинні не менше, ніж на 50% формуватися за рахунок податків та інших надходжень, закріплених за ними на постійній основі, в т.ч. місцевих податків і зборів. Фіскальне значення цих податків невелике, проте досвід ринкових країн свідчить, що вказані податки повинні відігравати суттєву роль у формуванні місцевих бюджетів, перелік їхній може бути значно більшим, а органи місцевого самоврядування повинні мати право додатково впроваджувати на своїй території власні податки.

Щорічні зміни в механізмі бюджетного регулювання негативно відображаються на бюджетному плануванні, формуванні доходної частини бюджетів, не сприяють пошуку додаткових джерел надходжень, посилюють нестабільність економічної ситуації. Ми вважаємо, що до регулюючих доходів повинні бути включені як прямі, так і непрямі податки, саме їх поєднання в процесі збалансування бюджетів дасть можливість максимально врахувати інтереси й потреби центрального уряду та органів місцевого самоврядування, відмінності в податковому потенціалі територій. У першу чергу, це стосується податку на додану вартість; включення його до закріплених доходів держбюджету – непослідовний і економічно необґрунтований крок, який призвів до знекровлення місцевих бюджетів, значно розширив масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи України.

Не менш актуальною є проблема вдосконалення механізму надання бюджетних дотацій і субвенцій, розробки єдиної і прозорої методики визначення потреби в бюджетних трансфертах і, що головне, практичне її використання протягом тривалого часу. Така методика має враховувати стан розвитку території, її внесок в економіку країни, ефективність використання виділених коштів, сприяти пошуку альтернативних доходних джерел.