

РОЗВИТОК МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

В статті розглядається розвиток місцевих фінансів в економічній системі держави, а також правове забезпечення фінансів місцевого самоврядування з початку здобуття незалежності України, охарактеризовано інститути місцевих фінансів України.

In the article development of local finances is examined in the economic system of the state, and also legal providing of finances of local self-government from the beginning of receipt of independence of Ukraine, the institutes of local finances of Ukraine are described.

Актуальність дослідження. Стратегічні цілі та пріоритети національного розвитку передбачають побудову демократичного суспільства, однією з найбільш важливих підвалин якого є місцеве самоврядування. Починаючи з 1990 року, в Україні проходить складний і багатоплановий процес відродження інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування визнаний одним з найпріоритетніших напрямків державної політики.

Аналіз останніх досліджень. Питання, пов'язані зі становленням і розвитком місцевих фінансів в Україні, досліджували відомі вітчизняні вчені-економісти, зокрема: В. Андрущенко, С. Буковинський, П. Буряк, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватий, О. Лилик, І. Луніна, К. Павлюк, В. Суторміна, В. Федосов, С. Юрій, В. Яцюта та інші. Але варто зазначити, що більшість досліджень мають переважно теоретичне спрямування, у них недостатньо уваги приділяється комплексному аналізу інституту місцевих фінансів. Загалом же, обґрунтовані науковцями та фахівцями, а також висвітлені у літературних джерелах питання розвитку місцевих фінансів в Україні не отримали однозначного тлумачення, вивчаються під різними кутами зору, в яких відображаються окремі аспекти принципів становлення місцевих фінансів. Це й закономірно, оскільки дане питання надто проблемне.

Метою статті є дослідження становлення і розвитку фінансів місцевого самоврядування після початку відродження інституту місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити низку завдань, а саме: дослідити нормативно-правове забезпечення становлення місцевих фінансів, охарактеризувати складові фінансів місцевого самоврядування та запропонувати напрями їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Становлення фінансів місцевого самоврядування розпочалося з прийняття в 1990 році Закону Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, де запроваджено інститут місцевого самоврядування в Україні.

В Конституції України, яку було прийнято 28 червня 1996 року, а саме у ст. 7 закріплено статус інституту місцевого самоврядування, що визнається і гарантується державою. Також у Конституції України здійснено новий підхід до визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнано територіальну громаду [1]. Як відомо, раніше у Законі Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” первинним суб'єктом було визначено адміністративні одиниці [3].

Основними складовими місцевих фінансів є місцеві бюджети, позабюджетні цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, місцеві позики, комунальний кредит, фінанси комунальних підприємств тощо.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські, районні у містах (в разі їх утворення) ради та їх виконавчі комітети мають право самостійно розробляти, затверджувати і виконувати відповідні місцеві бюджети. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх розробляють і виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Обласні та районні ради затверджують відповідні місцеві бюджети та заслуховують звіти відповідних місцевих державних адміністрацій про їх виконання [4].

Самостійність місцевих бюджетів також гарантується правом органів місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Законодавство забороняє втручання державних органів влади у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів за винятків випадків, передбачених Законом [4].

Органи місцевого самоврядування мають право на державну фінансову підтримку. Згідно зі статтею 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів. Водночас, держава здійснює контроль за законним, доцільним та ефективним використанням коштів та належних їх обліком. Згідно з цим же Законом України, органам місцевого самоврядування надано право в дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяти доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих Законом повноважень органів виконавчої влади [4].

З метою збалансування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування мають право на отримання дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до вищезазначеного Закону України [4]. Нормативно-правовий механізм здійснення міжбюджетних трансфертів забезпечується Бюджетним кодексом України [2] та іншими законодавчими актами.

Відповідно до статті 142 Конституції України територіальні громади сіл, селищ і міст мають право об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ [1]. Згідно зі статтею 143 Конституції України бюджетні повноваження надані обласним і районним радам [1]. Обласні і районні ради отримали право на затвердження відповідно обласних і районних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та право контролювати їх виконання.

Певні особливості формування бюджету міста Києва та районів міста Києва визначив Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [5]. Зокрема, визначено, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти, необхідні для здійснення цих функцій щороку передбачаються в Законі України «Про Державний бюджет України».

Частина доходів місцевих бюджетів обов'язково формується за рахунок місцевих податків і зборів, перелік яких визначений у чинному законодавстві і нині включає два місцеві податки і дванадцять місцевих зборів [6, 7].

В умовах незалежної України початок формування інституту місцевого оподаткування був покладений разом із прийняттям 20 травня 1993 року Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», яким визначались 16 видів місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення [7]. Пізніше перелік місцевих податків і зборів був доповнений податком з продажу імпортованих товарів. У 1997 році склад системи оподаткування був уточнений новою редакцією Закону України «Про систему оподаткування», яким встановлювалися 2 місцевих податки та 14 місцевих зборів [6]. Закон України від 17 вересня 1999 року «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» доповнив перелік місцевих зборів ще одним – збором за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їх діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури [12]. Проте у 2000 році був прийнятий закон, який визнав втрату чинності вищезгаданого закону від 17 вересня 1999 року [13]. Починаючи з 1 січня 2004 року скасовані ще два місцевих збори – готельний та за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон [14, с. 40 – 41].

Ще однією сферою, де органи місцевого самоврядування в свій час мали певне коло прав і повноважень – це позабюджетні цільові фонди органів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування отримали право мати позабюджетні цільові, в тому числі валютні кошти. Ці кошти знаходились на спеціальних рахунках в банківських установах [4]. Органи місцевого самоврядування отримали право самостійно затверджувати положення, якими визначається порядок формування та використання позабюджетних коштів. Такі положення затверджувались відповідними місцевими радами. Утворення окремих позабюджетних цільових фондів на місцевому рівні передбачалось законодавством про зайнятість населення, про приватизацію, про фінансування шляхових робіт, про охорону навколишнього середовища та деякими іншими нормативно-правовими актами [8 – 11]. Практика функціонування цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні є досить суперечливою. Це пояснюється тим, що у законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990 – 1993 рр.) було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте у наступні роки (з 1995 р.) відбувалося поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. Сьогодні, згідно з Бюджетним кодексом України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Ще однією складовою місцевих фінансів є комунальний кредит. Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними та юридичними особами – з другого боку, при яких місцеве самоврядування виступає в якості частіше усього позичальника, рідше кредитора. Основна відмінність між державним і комунальним кредитом – це продуктивний характер комунального кредиту; державні позики випускаються, як правило, з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві позики – для здійснення інвестиційних проектів [14, с. 60 – 61].

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск місцевих позик. Місцеві позики не набули в Україні незалежного розповсюдження, притаманного країнам з ринковою економікою, через неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення і обігу, нерозвинутість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у підприємницьких структурах і населення, недовіру до державних цінних паперів та ін. Але головне, що

перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик, є відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики. Але починаючи з 2003 р. можна говорити про позитивну тенденцію відновлення практики випуску облігацій місцевих позик [14, с. 59].

В розпорядженні органів місцевого самоврядування перебуває багато об'єктів, на які виникає право комунальної власності, зокрема це рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо. Більшість цих об'єктів (головним чином соціально-культурного призначення) утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів, окремі об'єкти (комунального і житлового господарства) отримують дотації з бюджетів. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів.

Висновки. Подальше становлення і розвиток фінансів місцевого самоврядування в Україні неможливе без вдосконалення сучасної та створення їх надійної нормативно-правової бази. Необхідно розробити, а головне, ухвалити такі Закони України, як, наприклад, «Про фінанси місцевого самоврядування», «Про фінансове вирівнювання», «Про місцеві податки і збори», «Про комунальний кредит та комунальні цінні папери» та ряд інших. Також потребує відповідного уточнення і ряд статей Конституції України, що регламентують фінанси місцевого самоврядування України.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28 червня 1996 р. (із змінами, внес. згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44). – Харків: „Фоліо”, 2006. – 160 с.
2. Бюджетний кодекс України: Затв. Верховною Радою України 21 червня 2001 року з послідовними змінами і доповненнями. – К.: Знання, 2004. – 108 с.
3. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 року № 533-ХІІ // Закони України. – К., 1996. – Т. 1. – С. 72 – 104.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
5. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-ХІV // Закони України. – К., 1999. – Т.17. – С. 10 – 20.
6. Про внесення змін до Закону України „Про систему оподаткування”: Закон України від 18 лютого 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16.
7. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету міністрів України від 20 травня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30.
8. Про зайнятість населення: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
9. Про приватизацію майна державних підприємств // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 17. – Ст. 122.
10. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
11. Про джерела фінансування шляхового господарства України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 649.
12. Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 399.
13. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» та внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 231.
14. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Навч. посібник. – Тернопіль: Астон, 2004. – 192 с.
15. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989 – 2001). – К.: Видавничий дім «КМ «Academia», 2001. – 460 с. – С. 59 – 64.

Надійшла 09.04.2009