

МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ

Резюме. У статті досліджуються фінансові ресурси муніципальних утворень з позиції забезпечення їх економічного розвитку. Діагностовано проблеми розвитку місцевих фінансів в Україні. Обґрунтовано шляхи зміцнення фінансової підсистеми муніципальних утворень.

The summary. This article investigates the financial resources of municipal positions to ensure their economic development. Diagnosed the problem of local finance in Ukraine. The ways of strengthening municipal financial subsystem

Ключові слова: місцеві фінанси, економічний розвиток, муніципальне утворення, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Економічний розвиток муніципальних утворень потребує фонду засобів, особливе місце серед яких належить фінансовим ресурсам, що знаходяться у власності чи розпорядженні фізичних і юридичних осіб територіальної громади.

Саме фінансові ресурси, зокрема їх обсяг, є, з одного боку, одним з основних результатів функціонування економічної підсистеми територіальних спільнот базового рівня, з іншого — джерелом інвестицій в розвиток економічного комплексу та людського капіталу території. Формування цілісного механізму забезпечення економічного розвитку муніципальних утворень як засобу досягнення розвитку соціального є неможливим без урахування фінансової компоненти, що визначає неабияку актуальність представленого дослідження.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблема місцевих фінансів широко досліджена у вітчизняній та зарубіжній літературі, зокрема в працях В. Кравченка [1], О. Кириленко, А. Лучки, О. Квасовського, Б. Малиняка [2, 3], Р. Бінгема, Е. Гилла, С.Вайта [4], Г. Поляка [5], Х. Циммерманна [6]. Однак в цих роботах місцеві фінанси досліджуються дещо відірвано від муніципального утворення, без урахування необхідності активізації чинників та пошуку джерел забезпечення його економічного розвитку.

Метою статті є вироблення авторського методологічного підходу до дослідження місцевих фінансів як системи з позиції управлінської науки, діагностування проблем їх розвитку та обґрунтування шляхів їх зміцнення як передумови модернізації моделі управління місцевим економічним розвитком.

Викладення основного матеріалу. Ненауковим є уявлення про відокремленість та автономію фінансових ресурсів муніципального утворення, в структурі яких автор виділяє фінанси територіальної громади, фінанси підприємств, фінанси населення, фінанси громадських, в т.ч. релігійних організацій, оскільки всі вони становлять єдину взаємоузгоджену систему, переплітаючись та здійснюючи взаємоперехід. Так, заробітна плата місцевих жителів, які працюють на території муніципального утворення, прямо залежить від результатів фінансової діяльності підприємницьких структур, з одного боку, а з іншого — її розмір визначає величину надходжень прибуткового податку з громадян до місцевого бюджету, можливість самоподаткування членів територіальної громади тощо.

Системна координація управління фінансовими ресурсами муніципальних утворень дає змогу отримати синергетичний ефект в забезпеченні економічного й соціального розвитку муніципальної системи. Аналіз існуючого стану та прогнозування динаміки розвитку муніципальних утворень ускладнюється за умови відсутності реальної й достовірної інформації про обсяг та пропорції елементів муніципальної фінансової підсистеми. Характеристика муніципальних фінансових ресурсів за критерієм обліковості вказує на певну ймовірнісно-умовну їх оцінку, що базується на статистичних узагальненнях та експертних припущеннях.

Стимулятивна здатність елементів фінансової підсистеми в підтриманні позитивної соціальної та економічної динаміки муніципальної системи є обмеженою, внаслідок значної невідповідності фінансових складових критеріям достатності, інвестиційності, прогнозованості, системності, соціальної орієнтованості, особливо на рівні малих муніципальних утворень. Так, як показало дослідження, місцевий бюджет як основа комунальної власності та й муніципальної фінансової підсистеми в цілому, не здатний профінансувати задекларовані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження органів місцевого самоврядування. Критерій інвестиційності означає здатність фінансового ресурсу бути

вкладеним (проінвестованим) у будь-яку діяльність, у інший елемент ресурсного потенціалу муніципального утворення з метою отримання, як фінансового прибутку, так і позитивного соціального ефекту, який не можна виміряти конкретними грошовими параметрами. З цим пов'язана можливість елемента муніципальної фінансової системи виступати кредитним ресурсом, часткою акціонерного капіталу створених на території муніципального утворення господарських товариств. У дотриманні цього критерію значну роль відіграє фінансово-підприємницька культура власників фінансових ресурсів. Зокрема, вибіркоче дослідження використання доходів мешканців Тернопільської області, які працюють за кордоном, показало, що значна їх частка спрямовується не на цілі, які в майбутньому могли б дати відчутний мультиплікативний ефект (відкриття депозитів в кредитних установах, відкриття власної підприємницької справи, оновлення матеріально-технічної бази селянського господарства), а витрачається на купівлю товарів не першої необхідності (комп'ютерної техніки, відеокамер), акумулюється в домашніх збереженнях чи сприяє культивуванню асоціальних явищ (алкоголізму, наркоманії). Більшість з фінансових ресурсів муніципальних утворень не піддається прогнозуванню, оскільки на рівень прогнозованості фінансових ресурсів мають вплив як об'єктивні (природні умови, підприємницький ризик), так і суб'єктивні (недосконалість податкової та бюджетної систем, нестабільність законодавчої бази, несформованість інститутів ринкової інфраструктури) фактори, до того ж вплив останніх перевищує дію об'єктивних обставин. Кожен елемент системи фінансових ресурсів муніципальних утворень, незалежно від суб'єкта, що ним розпоряджається, повинен враховувати співвідношення між економічним та соціальним розвитком з метою дотримання принципу соціальної відповідальності бізнесу, який визнано засадничим положенням функціонування сучасної економіки.

Невідповідність елемента муніципальної фінансової системи хоча б одному з означених вище критеріїв свідчить про його фінансово-економічну чи правову неповноцінність та перешкоджає ефективному його використанню в процесі управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень.

Важливою складовою фінансових ресурсів муніципальних утворень виступають фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, основою яких є місцевий бюджет. В зв'язку з цим розмір цього бюджету безпосередньо впливає на обсяги і якість надання суспільних послуг населенню територіальної громади. Порядок формування доходної бази органів місцевого самоврядування зазнав суттєвих змін разом із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України. До основних позитивних зрушень, зумовлених введенням в дію кодексу слід віднести наступні: чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами всіх рівнів та видів; принципово новий підхід до класифікації як доходів, так і видатків місцевих бюджетів; визначення внутрішньої будови місцевих бюджетів; встановлення джерел формування та напрямків використання бюджету розвитку; зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку власних доходів; формування елементів заінтересованості органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів; визначення основних підходів до здійснення місцевих запозичень; запровадження прозорості процедури міжбюджетних відносин; систематизація видів бюджетних трансфертів та засад їх надання; запровадження формульного порядку розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету); заборона здійснення міжбюджетних позичок і створення органами місцевого самоврядування позабюджетних фондів; регламентація процедур бюджетного процесу; визначення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу, а також контрольних повноважень владних органів [7]. Бюджетний кодекс України заклав низку прогресивних моментів, реалізація яких уможливила часткове створення умов для дотримання принципів, закладених Європейською Хартією місцевого самоврядування.

Але, не зважаючи на відзначені позитивні новації, у бюджетній сфері залишається ще багато проблем, які потребують глибокого вивчення, наукового обґрунтування і найскорішого практичного вирішення. Негативною є тенденція до посилення розриву між часткою доходів і видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, яка в 2009 році сягнула 18 % на користь видатків, що свідчить про високу залежність місцевих бюджетів від трансфертів центральних органів влади. Упродовж останніх років відбувається поступове і неухильне

зменшення питомої ваги податкових надходжень у складі доходів місцевих бюджетів України: з 59,3% у 2001 р. до 43,9% у 2009 р. [8]. Така тенденція є свідченням послаблення дохідної бази цих бюджетів, і зокрема власної. Для порівняння – частка податкових надходжень у державному бюджеті за 2009 р. становить 70,7%. Бюджети всіх рівнів повинні наповнюватися головним чином за рахунок різноманітних податків, зборів і обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб, як основного інструменту формування доходів держави і місцевого самоврядування. Система оподаткування, тобто сукупність встановлених податків, становить основу державних доходів, до складу яких, крім цього, включаються неподаткові платежі, доходи від державного майна та операцій з ним, запозичення, гранти, дарунки тощо.

Розподіл дохідних джерел між бюджетами визначається тим, як розмежовані функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Децентралізація влади, яка відбувається в Україні, повинна супроводжуватися передачею все більшої частини фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів на місцевий рівень у відповідності до розширення завдань органів місцевого самоврядування. Слушною є позиція О.П. Кириленко, за якою зменшення частки податкових надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів унеможливує проведення ефективної фінансової децентралізації в контексті децентралізації влади [7].

Спостерігається послаблення ролі місцевих податків і зборів, які є важливою складовою власних доходів місцевих бюджетів. Так, якщо у 2000 р. за рахунок цих податків було сформовано 4,1% доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), то у 2009 р., в середньому, лише 2% [8]. В умовах самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фіскальні повноваження місцевої влади, відображають її соціально-економічну політику і є фінансовою основою виконання покладених на них завдань. Проте діюча в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні і функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного режиму.

Нераціональною залишається структура надходжень від місцевих податків і зборів – більше 80% коштів забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір; практично не діють три місцеві збори, пов'язані з діяльністю іподромів, за право проведення кіно- і телезйомок; питома вага решта місцевих зборів є незначною [8]. Структура надходжень місцевих податків і зборів набуває ще більш різких негативних рис на рівні конкретних видів місцевих бюджетів. Адже у багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою.

Доходи від власності та підприємницької діяльності, здійснюваної органами місцевого самоврядування, у 2009 склали лише 0,4 %, незначними є адміністративні збори та платежі, надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності сукупних доходів місцевих бюджетів України [8]. Незначні обсяги дивідендів, нарахованих на акції, частки та паї господарських товариств, що є у власності територіальних громад, були спричинені низькою ефективністю фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної власності.

Збільшується залежність місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що знайшло відображення у зростанні питомої ваги офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів з 29,2% у 2001 р. до 43,5% у 2009 р., коливаючись в структурі бюджетів малих міст від 1 до 60 % [8]. Дана тенденція пов'язана з делегуванням широкого переліку повноважень органів державної влади місцевому самоврядуванню і необхідною в зв'язку з цим передачею бюджетних ресурсів. В результаті цього зазнала суттєвих викривлень структура повноважень органів місцевого самоврядування, серед яких на долю власних припадає у містах лише приблизно до 20% і не більше 1% – у селах. Саме з цієї причини і внаслідок відсутності коштів на інвестиційні цілі місцеві бюджети перетворилися у каси з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, діяльність яких пов'язана з наданням гарантованих державою суспільних послуг. Крім того, делегування нових повноважень органам місцевого самоврядування не завжди супроводжується адекватною передачею фінансових ресурсів, що в свою чергу загострює існуючі проблеми у забезпеченні дохідної бази місцевих бюджетів України.

Діючий механізм формування бюджетів не націлює на нарощування власних доходів, пошук додаткових резервів і залучення альтернативних джерел, а сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що в даний час немає дієвих стимулів для збільшення надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів: протягом останніх двох років скасовано заохочення перевиконання показників по загальному фонду державного бюджету; порядок надання офіційних трансфертів не враховує позитивні результати діяльності місцевих фінансових органів, більше того – обсяги трансфертів зменшуються у випадках збільшення закріплених за місцевими бюджетами доходів. Органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів і тому, що держава не компенсує зменшення надходжень цих доходів, пов'язане із наданням пільг окремим платникам податків (наприклад по платі за землю).

Недоліком механізму розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам є відсутність безпосередньої ув'язки їх розмірів з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, таких як обсяги виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, одержаного суб'єктами господарювання прибутку, сплачених до державного бюджету і цільових фондів податків, зборів та обов'язкових платежів, середньомісячна заробітна плата працюючих, рівень безробіття тощо. Очевидно, що надання фінансової допомоги з державного бюджету повинно базуватися на: глибокому та всебічному аналізі соціально-економічного розвитку населених пунктів, районів, областей; застосуванні науково обґрунтованих і обов'язково відмінних підходів до високорозвинених і депресивних територій; заохоченні кращих досягнень органів місцевого самоврядування щодо справляння загальнодержавних і місцевих податків.

Застосування формульного підходу до визначення дотацій вирівнювання сприяло уніфікації розмірів тих видатків місцевих бюджетів (в розрахунку на одну особу наявного населення), які пов'язані з виконанням делегованих повноважень – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Проте порядок виділення інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України не забезпечується серйозним науковим обґрунтуванням, механізм їх надання не прозорий, внаслідок чого такі кошти нерівномірно розподіляються по території країни, тим самим посилюючи диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, створюючи різні інвестиційні можливості у органів місцевого самоврядування.

Доцільно вдосконалювати підходи до розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів і виходити при цьому не лише із чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць. Недостатньо керуватися тільки принципом справедливого та неупередженого розподілу бюджетних ресурсів, слід ще й враховувати необхідність усунення міжтериторіальних диспропорцій, що нагромаджувалися протягом багатьох років та про які свідчить значна диференціація видатків міських бюджетів в розрахунку на 1 мешканця в різних містах України [8].

З позицій кожного окремого громадянина і члена територіальної громади найбільшою вадою діючого порядку формування доходів бюджетів місцевого самоврядування є відсутність ув'язки їх розмірів з обсягами і якістю надання місцевих послуг, неврахування в процесі бюджетного планування потреб і уподобань місцевого населення. В сучасних умовах сформувалось стійке уявлення щодо неможливості впливу конкретного громадянина на формування і ефективне використання суспільних коштів. Немає впевненості в тому, що виведені з тіньових оборотів ресурси слугуватимуть розбудові місцевого господарства, а запроваджені додаткові місцеві податки та збори стануть фінансовим підґрунтям для розв'язання першочергових проблем існування територіальної громади.

З метою подолання даних негативних стереотипів необхідно провести суттєве зміцнення дохідної бази бюджетів органів місцевого самоврядування, створити дієві механізми стимулювання податкових зусиль членів територіальної громади, реально втілювати у бюджетну практику принцип публічності і прозорості, запровадити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів. Успішне вирішення даних проблем сприятиме формуванню фінансової незалежності місцевого самоврядування.

За умов незадовільної податкової бази надмірними є вимоги до видаткової частини місцевих бюджетів, про що свідчить аналіз положень Бюджетного кодексу України. Витратна

частина бюджетів малих міст характеризується високою питомою вагою асигнувань на житлово-комунальне господарство (до 20%) і соціально-культурну сферу (до 50-90%) [8]. Слід підкреслити, що обсяг засобів, передбачених в бюджеті на місцеві потреби, не відповідає потрібним обсягам фінансування. Для нормального функціонування галузей місцевого господарства на їх утримання потрібно виділяти засобів (за оцінкою експертів) на 50 % більше, ніж виділяється зараз із бюджету. Значною є частка видатків на утримання органів місцевого самоврядування: на рівні міст вона сягає 10-20 % [8], а на рівні сільських поселень — до 90 % видаткової частини місцевого бюджету.

Відсутня стратегічна спрямованість процесу бюджетного планування на рівні муніципальних утворень, що характеризується неможливістю органів місцевого самоврядування сформулювати повноцінний бюджет розвитку як складову спеціального фонду місцевого бюджету, доходи якого повинні спрямовуватися на реалізацію довгострокових програмних заходів розвитку громади [8]. Частка бюджету розвитку в загальних видатках місцевих бюджетів є незначною і коливається в межах від 2 до 20 %. Відсутні стабільні джерела формування такого бюджету. Однобічна короткострокова орієнтація бюджетного фінансування не забезпечує створення комплексних підвалин розвитку муніципальних утворень.

Вихідним моментом реформування системи місцевого оподаткування є кардинальна зміна ставлення до місцевих податків та зборів, яке сьогодні базується на розгляді їх як другорядних фіскальних платежів. Досягнути цього можна шляхом перегляду складу місцевих податків і зборів. До місцевих слід віднести деякі загальнодержавні податки з тих, що традиційно надходять до місцевих бюджетів, зокрема, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, плату за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел, ресурсні платежі, плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього середовища. В цьому контексті мова повинна йти саме про переведення цих податків у статус місцевих, а не про їх повне закріплення за місцевими бюджетами, оскільки в процесі закріплення податкові платежі виконуватимуть лише фіскальну бюджетно-наповнювальну функцію. Місцеві ж податки дають можливість органам представницької влади активно застосовувати методи економічного регулювання шляхом встановлення та диференціації податкових ставок, надання податкових пільг, що є ефективним засобом економічного зацікавлення суб'єктів господарювання реалізовувати завдання місцевих програм.

До переліку місцевих податків і зборів доцільно додати такі, що, з огляду на світовий досвід, найпридатніші для місцевого оподаткування. Це податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток суб'єктів господарювання та податок на нерухомість. Надходження від цих податків дасть змогу встановити залежність між обсягами дохідної частини місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості тощо. Таке становище сприятиме зацікавленню органів місцевого самоврядування в результатах роботи та розвитку підприємницького сектору території, дасть змогу регулювати його діяльність. Науково обгрунтоване введення податку на нерухомість дозволить органам місцевого самоврядування отримувати стабільні прогнозовані доходи. Як свідчить світовий досвід, — середня частка місцевих майнових податків у місцевих фіскальних надходженнях становить 50% у федеративних і 30% в унітарних країнах. У Нідерландах, США і Канаді ця частка дорівнює 70% місцевих податкових надходжень, у Великій Британії — 100%. Податок на нерухомість, або майновий податок з усіх податків, які стягуються місцевою владою, є найпоширенішим. Однією із об'єктивних причин такого факту, є те, що ухилитися від податку на нерухоме майно (земля і нерухомі споруди) надзвичайно важко. В багатьох країнах місцева влада включає до податкової бази також рухоме майно (транспортні засоби, товарно-матеріальні запаси компаній, обладнання й устаткування). Базою оподаткування як правило є потенційна або продажна вартість землі чи споруд, рухомого майна або матеріальних капітальних активів. В окремих країнах база оподаткування визначається як річна орендна вартість майна, тобто сума доходу, отриманого від майна за якийсь проміжок часу.

Органи місцевого самоврядування повинні мати певну самостійність у встановленні переліку місцевих податків і зборів з врахуванням особливостей тої чи іншої території

(туристичний збір; збір за тимчасове перебування іноземних громадян на території ради; збір за порушення благоустрою та санітарного стану території; збір за випас худоби в літній період; збір за дачі та бази відпочинку). Доцільно переглянути склад місцевих податків і зборів і запровадити такі податки, які б більшою мірою відображали політику місцевої влади та її пріоритети, наприклад у підприємницькій сфері, у розвитку місцевості, збереженні історичних, туристичних та рекреаційних пам'яток, забезпеченні нормальних умов життєдіяльності населення тощо.

Хоча слід наголосити, що ця самостійність повинна регулюватися державою (шляхом встановлення граничних податкових ставок, дотримання принципу економічної доцільності та фінансової справедливості при встановленні місцевих податків і зборів), адже, як зазначив К.Павлюк, нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як надмірна централізація у формуванні й використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній території [9, С.36]. Критерієм раціонального розмежування між місцевим і державним фіскальним навантаженням на платників податків має бути можливість забезпечення формування бюджетних фондів, коштів яких було б достатньо для надання населенню гарантованих державних та громадських послуг.

В сучасних умовах для зміцнення фінансової бази територіального розвитку на первинному рівні органам місцевого самоврядування доцільно залучити альтернативні джерела наповнення бюджетів місцевого самоврядування, в тому числі за рахунок: а) оренди об'єктів комунальної власності (комунальних магазинів, земель резерву та запасу, закладів культури для проведення масово-розважальних заходів); б) спонсорської цільової допомоги суб'єктів підприємницької діяльності за рахунок їх чистого прибутку; в) залучення коштів іноземних фондів сприяння регіональному розвитку; г) надходжень від діяльності промислових та сільськогосподарських підприємств, в статутних капіталах яких територіальна громада має певну частку. Це перспективний напрямок зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, не врахований в процесі приватизації сільськогосподарських та промислових підприємств, яка відбувалася в дев'яностих роках минулого століття. Вмонтування територіальної громади муніципального утворення, як співвласника, в процес управління господарськими товариствами, розташованими на території поселення, може відбуватися шляхом передачі в комунальну власність чи продажу державних часток в статутних фондах промислових підприємств та введення земель комунальної власності у вартісній формі в статутний капітал сільськогосподарських підприємств; г) добровільного самооподаткування членів територіальної громади муніципального утворення. За рішенням загальних зборів чи місцевого референдуму жителі населеного пункту можуть вносити певні кошти в місцевий бюджет. Наприклад, цільові фінансові ресурси акумулюватимуться для впорядкування комунального кладовища, проведення освітлення вулиць, виготовлення та встановлення пам'ятників тощо.

Для створення сприятливих умов залучення альтернативних фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування необхідно застосувати такі управлінські технології: використання засобів муніципального маркетингу для створення позитивного іміджу муніципального утворення на регіональному ринку; залучення підприємств до виконання місцевих замовлень і контрактів, забезпечення реалізації місцевих закупівель товарів, робіт і послуг, що фінансуються за кошти місцевого бюджету; надання інформаційно-консультативних, управлінських та маркетингових послуг суб'єктам підприємницької діяльності; поширення серед населення інформації про підприємства, які залучилися до зміцнення фінансової бази муніципального утворення, що є своєрідною позитивною рекламою діяльності цих підприємств; допомога у формуванні коопераційних зв'язків суб'єктів господарювання, розташованих на території муніципального утворення, з підприємствами інших територій; залучення місцевих жителів, представників міжнародних фондів та громадських організацій як консультативних членів організаційних структур місцевого самоврядування; надання приміщень, що знаходяться в комунальній власності, для розміщення осередків міжнародних фондів сприяння регіональному розвитку; оголошення конкурсу в рамках реалізації програми "Найактивніша родина", "Найактивніша вулиця" з метою вивчення й пропагування досвіду дієвої участі в процесі самооподаткування громадян; інформування про суб'єктів

альтернативного наповнення місцевих бюджетів у місцевому часописі, розміщення інформації про них на інформаційному стенді чи сайті місцевої ради.

Для стабілізації податкової бази місцевих бюджетів необхідно чітко визначити, які з загальнодержавних податків і зборів закріплюються за місцевими бюджетами та яка частина регулюючих податків надходитиме в ці бюджети. Це дасть змогу проводити прогнозування бюджетних надходжень на середньострокову перспективу (2 – 3 роки), планувати коригування бюджетних видатків, відповідно до фіскальних можливостей території. Зокрема, Бюджетний кодекс України не встановив чіткий відсоток відрахувань до місцевих бюджетів надходжень від державного мита, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів, фіксованого сільськогосподарського податку. Практичне закріплення за місцевими бюджетами прибуткового податку з громадян, що складає переважну частину їх доходної бази, потребує модифікації процесу зарахування даного податку: не в місцевий бюджет, де зареєстрована організація, як це відбувається зараз, а в бюджет територіальної громади, де мешкає працівник, оскільки, наприклад, значна частка сільських жителів працює в містах. Однак, вони та їх сім'ї, як правило, отримують переважний обсяг громадських послуг за місцем свого проживання. В цьому ж контексті потрібно визначити компенсаційний механізм зменшення надходжень до місцевих бюджетів від прибуткового податку з громадян, обумовлене об'єктивністю законодавчого збільшення соціальної пільги та зменшення відсоткових ставок цього податку. Роль фіскального “компенсатора”, може забезпечити закріплення за місцевими бюджетами частки доходів від податку на прибуток підприємств, що повністю справляється в державний бюджет.

Удосконалення міжбюджетних відносин передбачає ліквідацію суб'єктивного підходу до розподілу дотацій між місцевими бюджетами на основі використання механізму вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів (ГФД) з врахуванням податкоспроможності території, нормативів мінімального розміру місцевого бюджету, що базуються на показниках мінімальної бюджетної забезпеченості на кожного громадянина держави. Система міжбюджетних відносин повинна бути орієнтована на досягнення: економічної ефективності; соціальної справедливості; політичної стабільності. Економічна ефективність досягається шляхом встановлення відповідальності та зацікавленості в повній мобілізації бюджетних доходів, цільовому та економному витрачанні бюджетних коштів. Соціальна ж справедливість забезпечується за допомогою бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання територіального розвитку, гласність і зрозумілість яких є важливими умовами політичної стабільності. В контексті фінансового вирівнювання територіального розвитку доцільно використати досвід Швеції. ГФД виникають тому, що є так звані фіскально “бідні” й “багаті” території. Як показав досвід цієї країни, держава для усунення цих дисбалансів повинна, забезпечуючи дотримання принципу соціальної справедливості, перерозподілити фінансові ресурси між “бідними” і “багатими” територіями. І не лише на регіональному рівні (рівень адміністративних областей та районів), а й на рівні первинних територіальних громад (сіл, селищ та міст). Для вирівнювання ГФД на базовому рівні адміністративно-територіальних утворень найбільш прийнятним є використання механізму бюджетування, що застосовується в муніципальному менеджменті, в регулюванні фінансових потоків між бюджетами територіальних спільнот низового рівня та регіональними бюджетами. Впровадження бюджетування в цей процес дозволить створити прозору систему міжбюджетних відносин; усунути суб'єктивізм при розподілі державних дотацій; створити передумови для врахування раціонального балансу між територіальними громадами-донорами та дотаційними громадами в процесі їх територіального об'єднання з метою уникнення формування великої фінансово неспроможної спільноти. Укрупнення первинних громад, зменшення їх чисельності дозволить забезпечити становлення фінансово-фіскальних відносин безпосередньо між державним бюджетом та бюджетами комунізованих утворень, що дасть змогу виключити проміжну (районну) ланку при розподілі державних дотацій.

Для удосконалення нормативного забезпечення зміцнення фінансової бази муніципальних утворень необхідно доопрацювати Бюджетний кодекс України, прийняти Податковий кодекс та Кодекс місцевого самоврядування, які б систематизували принципи формування бюджетної та податкової систем в країні, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в фінансовій сфері та гарантії державного захисту їх прав. Так, в

Бюджетному кодексі необхідно чітко й однозначно вписати критерії та принципи розподілу державних трансфертів між місцевими бюджетами різних рівнів; передбачити можливість альтернативного (неказначейського) виконання бюджетів місцевого самоврядування банківськими установами; узгодити регулювання видатків між місцевими бюджетами з врахуванням майнової приналежності об'єктів соціальної сфери; регламентувати фінансово-договірне регулювання формування спеціальних фондів на корпоративних засадах територіальними громадами для спільної реалізації окремих функцій.

Засобами формування реальних, а не декларативних бюджетів розвитку як джерела фінансування програм соціально-економічного розвитку територій є використання механізму місцевих запозичень, залучення інвестиційних ресурсів, консолідація фінансових зусиль територіальних громад населених пунктів. Механізм місцевої позики може застосовуватися із застосуванням різних джерел: випуску облігацій місцевої позики, забезпеченої комунальним майном як гарантією повернення коштів (наприклад, землею комунальної власності), яка розповсюджуватиметься між членами територіальної громади, іншими зацікавленими особами; кредитів комерційних банків; позичок інших бюджетів. Гарантом для отримання кредиту, який надається банківськими установами, можуть виступати органи державного управління, що є альтернативною формою фінансування виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Висновки. Реалізація запропонованих заходів сприятиме становленню повноцінної фінансової бази місцевого самоврядування як необхідної умови динамізації економічного й соціального розвитку муніципальних утворень, забезпечивши виконання місцевим бюджетом наступних функцій: соціальної (забезпечення соціального стандарту життя членів територіальної громади, їх соціальної захищеності); регулятивної (використання бюджетних засобів для стимулювання діяльності підприємницьких структур, зацікавлення їх у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку території); стратегічної (закладення підвалин соціально-економічного розвитку муніципального утворення на перспективу); забезпечуючої (створення реальних підвалин формування повноцінного місцевого самоврядування, забезпечення становлення місцевої демократії); управлінської (місцевий бюджет відображає соціально-економічну політику органів місцевого самоврядування, є основним інструментом її реалізації).

Одним із ефективних засобів управління місцевими фінансовими ресурсами, як засвідчує зарубіжний досвід, може стати впровадження технологій муніципального фінансового менеджменту, який слід розглядати як інструмент управління муніципальними фінансовими потоками і фінансовими відносинами, що виникають в процесі руху фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування, органами державної виконавчої влади і суб'єктами господарювання.

Використана література

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — 487 с.
2. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
3. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика: Монографія. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
4. Бінгем Р., Гилл Е., Вайт С. Фінансування економічного розвитку / Пер. з англ. — Львів: Літопис, 2003. — 416 с.
5. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. — М.: Вузовский учебник, 2006. — 479 с.
6. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. — М.: Дело и сервис, 2003. — 352 с.
7. Кириленко О.П. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів України // Збірник тез доповідей Міжн. конф. „Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень”. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — С. 72-78.
8. Фінансовий стан міст за 2009 рік, I квартал 2010 року. — К.: Асоціація міст України, 2010. — 220 с.
9. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С.36-37.