

Богашко О.Л., аспірант  
Уманського державного педагогічного  
університету імені Павла Тичини  
УДК 351.82 (477.46)

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОБЛАСТІ

**I. Вступ.** Потенційні можливості економічного розвитку кожного регіону (області) залежать від його ресурсного потенціалу: природних багатств, виробничих потужностей, кваліфікованого персоналу тощо. Важливою складовою цього потенціалу є забезпеченість фінансовими ресурсами.

В останні роки питання фінансової самостійності регіонів перебуває у центрі уваги науковців, представників виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також працівників фінансових органів України. Концептуальні підходи до реформування міжбюджетних відносин сформовані вченими-економістами І.Луїною, О.Крайник, М.Кульчицьким [6; 7; 8]. Особливості формування доходів місцевого самоврядування розглянуті С.Герчаківським, О.Суховірською [3; 10]. Проблематичні аспекти регіональної фіскальної політики розкриті у працях спеціалістів-практиків В.Мамонової, М.Корнієнко [5; 9] та інших.

Однак, слід зазначити, що до цього часу так і не створено виваженої системи розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, не розроблені адекватні механізми формування місцевих бюджетів і вирівнювання їх фінансових можливостей. Досі не вдалося розв'язати проблему використання інституту місцевих бюджетів як знаряддя активного впливу на розвиток економіки обласного регіону. Теоретично-методологічне та практичне значення цих питань, наявність низки невирішених проблем визначили мету та цілі дослідження.

**II. Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення пріоритетних підходів до формування фінансових ресурсів області. Для досягнення поставленої мети передбачалось вирішити такі основні завдання:

- обґрунтувати необхідність розширення фінансової самостійності

місцевих органів влади;

- розглянути переваги і недоліки сучасного механізму формування регіональних фінансових ресурсів (на прикладі Черкаської області);
- запропонувати нові методи наповнення місцевого бюджету.

Основним методом дослідження був системний аналіз фінансових ресурсів Черкаської області. Теоретико-фактологічну базу склали монографії і статті вітчизняних вчених та практиків, законодавчі і нормативні акти Верховної Ради України, офіційні статистичні публікації.

**III. Результати.** Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади, а також здійснення контролю за їх виконанням потребує не лише збільшення доходів, але й зростання самостійності у вирішенні фінансових питань. Самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування є однією із важливих передумов побудови демократичної держави. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян [4].

Головною ознакою фінансової незалежності регіонів є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на місцеву владу. Такі фінансові ресурси необхідні місцевим органам управління для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і, перш за все, забезпечення їхнього вирішення за допомогою відповідних коштів. За умов фінансової незалежності регіон має можливість впливати на стратегію розвитку галузей економіки даної території через систему пріоритетів, за допомогою фінансового механізму, який в свою чергу стимулюватиме пропорційний і ефективний розвиток економічної системи регіону. Фінансова автономія регіону сприяє також становленню еквівалентних зв'язків – внутрішньо – і міжрегіональних, коли сам регіон

приймає рішення про свою участь у розв'язанні міжрегіональних проблем [2; 6]. Фінансова складова економічної самостійності місцевих органів влади є однією з найважливіших. Фінансові можливості визначають в кінцевому підсумку реальні функції місцевої влади. Не можна бути справді, а не формально самостійним, будучи залежним стосовно фінансів.

Корнієнко М. з цього приводу зазначає: “фінансова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають право в межах державної політики володіти і вільно розпоряджатись власними коштами при здійсненні своїх повноважень. А оскільки, в жодній державі світу місцеве самоврядування не обходиться без державної підтримки, то субсидії, які виділяються цим органам, не повинні обмежувати свободу дій.” [5].

Інший відомий український вчений, І. Луніна, небезпідставно висуває основний економічний аргумент на користь фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади – можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян [8].

На даному етапі, структура фінансових ресурсів з точки зору їх територіального розподілу і способів розміщення і використання залежить від економічної політики держави, а саме від розподілу функцій між центром, регіоном і місцевими органами самоврядування.

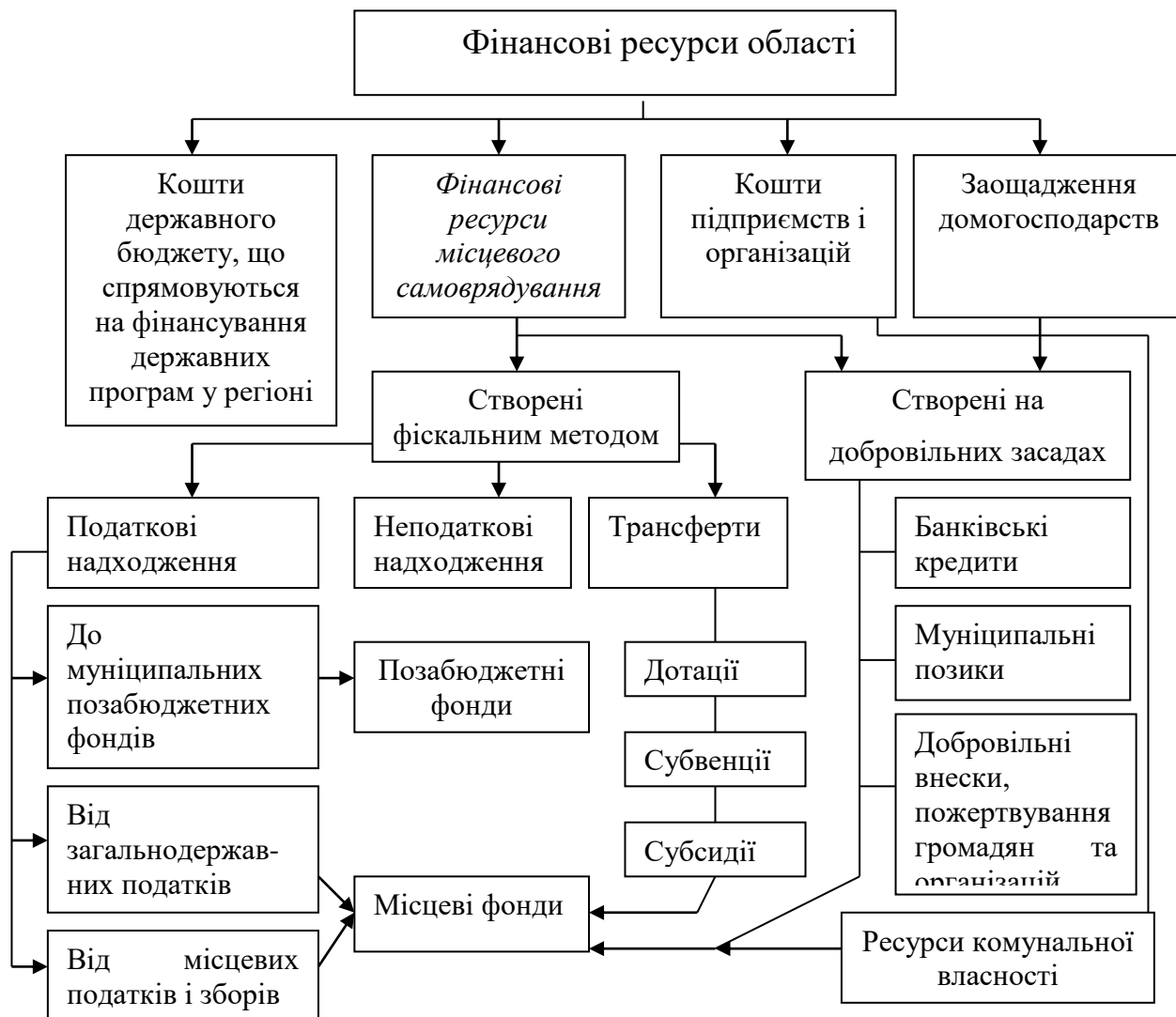
В Україні фінансові ресурси областей складають доходи створені господарським комплексом, заощадження громадян, а також кошти, що надійшли в результаті територіального перерозподілу (Рис.1) [10].

Фінансові ресурси місцевих органів влади (муніципальні ресурси) - лише частка регіональних фінансових ресурсів, оскільки останні містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися місцеві органи. Вони становлять вагомий частку у фінансових ресурсах області.

Передумови для вирішення фінансових потреб регіонів створюють Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Бюджетний кодекс України, чинне податкове законодавство.

Зокрема, в Основному законі України відображені фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, у ст.142

зазначено, що матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування - рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що є в управлінні районних та обласних Рад.



**Рис.1 Формування фінансових ресурсів області**

Нині вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування мають здебільшого доходи місцевих бюджетів. Це зумовлене тим, що об'єкти комунальної, а також спільної власності належать переважно до виробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні та спортивні заклади). Вони є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному або частковому утриманні

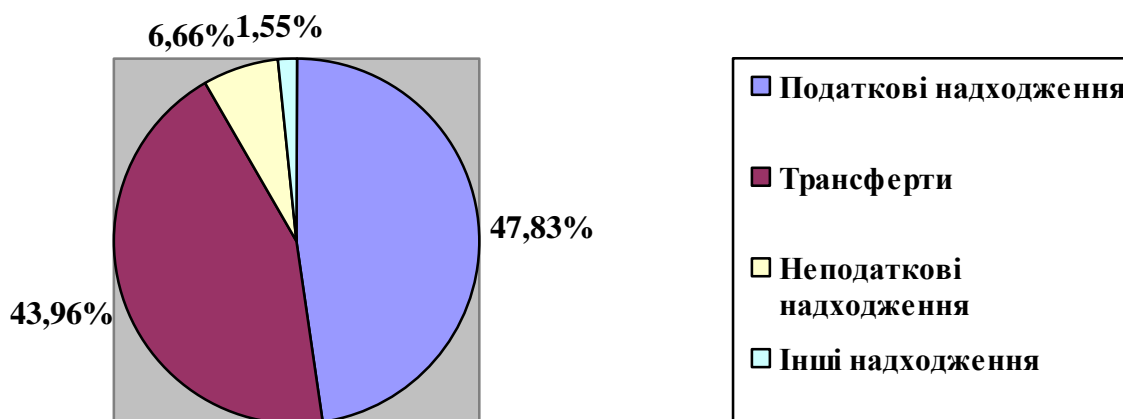
за рахунок коштів місцевих бюджетів. Земля та інші види природних ресурсів, які є на території місцевого самоврядування, лише номінально входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів щодо яких виникає право комунальної власності. Більше того, невизначеність правових відносин щодо володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстав для розгляду цих об'єктів як важливої передумови функціонування органів місцевого самоврядування.

Діюча система формування доходної частини місцевих бюджетів має кілька серйозних вад:

- ◆ існування принципу формування бюджетів “зверху - вниз,” коли вищестоящий бюджет може диктувати умови нищестоящому шляхом встановлення диференційованих ставок процентних відрахувань від регульованих загальнодержавних податків і зборів;
- ◆ відсутність стабільної регіональної бюджетної політики;
- ◆ незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів і, як наслідок, низька їх питома вага у доходах місцевих бюджетів;
- ◆ відсутність ефективного механізму міжтериторіального перерозподілу і вирівнювання доходів місцевих бюджетів;
- ◆ відсутність реальної самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності органів місцевого самоврядування [3].

Важливість проблеми формування доходної бази місцевих бюджетів змушує звернутися до детального розгляду дохідних джерел. Склад доходів місцевого бюджету розглянемо на прикладі Черкаської області (див. рис. 2).

Головними податковими джерелами місцевого бюджету виступають: податок на прибуток підприємств, прибутковий податок з громадян, податок на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари та послуги. Слід відмітити, що структура доходів місцевого бюджету Черкаської області характерна високою питоною вагою бюджетних трансфертів – дотацій і субвенцій (43,96%), і є свідченням значної залежності органів місцевого самоврядування від дій і рішень Кабінету Міністрів України.



**Рис. 2. Склад дохідних джерел місцевого бюджету Черкаської області у 2002 р.**

Із прийняттям Бюджетного кодексу та реформуванням механізму розподілу дотацій між місцевими бюджетами загальна ситуація певною мірою змінилась. Бюджет області тільки наполовину формується за рахунок перерозподілу бюджетних коштів, тоді як раніше власні доходи становили близько 20%. Позитивним є збільшення частки субвенцій, що свідчить про адресність допомоги місцевим органам влади.

Однак, для остаточного розв'язання проблеми стабілізації дохідних джерел місцевих бюджетів, забезпечення їх реальної самостійності необхідно вирішити наступні завдання:

- підвищити рівень податкової автономії регіональних утворень через надання права місцевим органам влади запроваджувати власні податки (окрім тих, що передбачені законодавством), встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів);
- чітко розподілити функціональні повноваження між державними і регіональними органами влади;
- підвищити фіскальну роль місцевих податків і зборів у наповненні доходної бази місцевих бюджетів та забезпечити більш ефективне їх використання;

- закріпити за регіонами окремі види податків та неподаткові платежі, які постійно і повністю надходили б до відповідного місцевого бюджету;
- розширити перелік місцевих податків за рахунок введення в дію податку на майно юридичних осіб і податку на нерухоме майно фізичних осіб;
- забезпечити зацікавленість місцевих Рад і громадян у розвитку виробництва й підвищенні прибутковості своїх територій;
- вирівняти ступені соціально-економічного розвитку адміністративних утворень, але разом з тим підтримувати відсталі в економічних відносинах регіони на мінімальному рівні. Досягти справедливого збалансування бюджетів самоврядування можливо шляхом визначення для вирівнювання фінансово-економічних можливостей розмірів дотацій, що надаються з Державного бюджету, на довгостроковій основі та з обов'язковим врахуванням гарантованого рівня витрат на соціально-економічний розвиток.
- використати зарубіжний досвід при вирішенні проблем становлення інституту самостійних місцевих бюджетів тощо.

Відповідно до Європейської Хартії Самоврядування основні положення фінансування місцевої влади повинні відповідати наступним вимогам [4]:

1. В рамках національної економічної політики місцеві органи влади повинні мати право на забезпечення власними фінансовими ресурсами, ними вони могли б у межах своїх повноважень вільно розпоряджатись.
2. Фінансові ресурси місцевої влади повинні відповідати обсягам її повноважень, встановленим конституцією або законодавством.
3. Щонайменше частина фінансових ресурсів місцевої влади має надходити від місцевих податків та виплат, ставки яких у визначених межах, вона повинна мати право встановлювати.
4. Фінансові системи, на яких базуються ресурси, доступні місцевій владі, повинні бути відповідним чином диверсифікованими і життєздатними, щоб дозволяти їм максимально відстежувати реальну еволюцію видатків на виконання своїх завдань.
5. Підтримка фінансово слабше забезпеченої місцевої влади має здійснюватись через створення програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних

заходів, спрямованих на підтримку впливу нерівномірності розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вона змушена нести. Зазначені програми та заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень.

6. Місцева влада має бути відповідно поінформована щодо того, яким чином здійснюється розподіл ресурсів, що потрапляють у її розпорядження.
7. За можливістю, субсидії, що надаються місцевим органам влади, не повинні бути спрямовані на фінансування окремих проектів. Надання субсидії не повинно обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень.
8. Для отримання позик для інвестування капіталу місцева влада мусить мати доступ до національних ринків капіталу в межах, визначених законодавством.
9. Місцева влада має бути наділеною правом регулювати й порядкувати значними обсягами громадських справ під свою власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження повинно здійснюватись виборними зібраннями (стаття 3).
10. Місцева влада повинна бути наділена правом формувати свої власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. Коли надання послуг вимагає центральний уряд, то або він має забезпечити належне фінансування або місцевій владі слід дати право оподатковувати з метою фінансування виконання послуг (стаття 8).

В майбутньому В Україні необхідно запровадити використання програмно-цільового методу складання бюджету. Суть методу полягає в плануванні бюджету на основі розробки, аналізу, впровадження програми та розподілу ресурсів.

Програмно-цільовий метод формування бюджету передбачає наявність трьох етапів. Перший етап полягає в необхідності розробки стратегічних планів розвитку територій, де присутні довго- та середньострокові цілі, на реалізацію яких спрямована діяльність органів влади. В Україні до таких прогностичних документів належать Програма діяльності Кабінету Міністрів, Державна програма економічного та соціального розвитку території або окремого міста.



Стратегічні плани включають розроблення заходів та механізмів реалізації поставлених завдань, а також їх фінансове обґрунтування.

Другий етап програмно-цільового методу складання бюджету включає формування програм, які необхідно реалізувати головним розпорядникам бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування. Головні розпорядники бюджетних коштів формують програми своєї діяльності на короткостроковий період (1 рік) та середньостроковий період (від 3 до 5 років).

На третьому етапі – кінцевому етапі формування бюджету головні розпорядники бюджетних коштів на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньострокові періоди більш чітко розподіляють людські, матеріальні та інші ресурси, необхідні для виконання кожної програми, обраховують її вартісну оцінку та приводять у відповідність до можливостей бюджету [6].

Особливістю програмно-цільового методу складання бюджету є те, що одна бюджетна програма може виконуватись лише одним головним розпорядником коштів. Якщо програма носить багатогалузевий характер і виконується декількома центральними виконавчими органами влади, кошти виділяються для кожного виконавця як частина його діяльності в межах повної бюджетної програми як головного розпорядника коштів.

В цілому, використання програмно-цільового методу формування бюджету дозволить підвищити ефективність бюджетного процесу, зосередити увагу місцевих органів влади на фінансуванні пріоритетних напрямків, які забезпечать економічне зростання регіону.

#### **IV. Висновки.**

Соціально-економічний розвиток області залежить насамперед від фінансових можливостей територіальних органів управління. Фінансова самостійність місцевих органів влади характеризує незалежність держави, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Запровадження нових підходів до формування фінансових ресурсів у регіонах України є важливою складовою забезпечення їх фінансової самостійності.

Основою фінансового потенціалу області є місцеві бюджети. В зв'язку з цим, на прикладі Черкаської області, показано можливості формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів в сучасних умовах. Враховуючи особливості формування фінансових ресурсів місцевих органів влади, сформульовано пропозиції щодо стабілізації дохідних джерел місцевих бюджетів. Здійснено аналіз переваг програмно-цільового методу у формуванні фінансових ресурсів області. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості застосування розроблених пропозицій та рекомендацій у сфері державного управління, планування і регулювання економікою, а також у діяльності місцевого самоврядування.

### **Список використаної літератури:**

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 63с.
2. Герчаківський С. Фінансова незалежність регіону: проблематика та прагматика розвитку в Україні // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил в Україні. – 2002. - №7. – С248 – 251
3. Герчаківський С. Регіональна бюджетна політика: особливості формування дохідної бази місцевих бюджетів // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. – 2001. - №5. – С.53 – 56
4. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Віче. – 1993. - №6
5. Корнієнко М. Пошук варіантів продовжується // Місьцеве та регіональне самоврядування України. 1994. - №1-2 (6-7). – С.20 – 25
6. Крайник О.П. Сучасні підходи до формування місцевих бюджетів // Регіональна економіка. – 2002. - №4. – С.65 – 75
7. Кульчицький М. Проблеми та шляхи удосконалення бюджетної системи України // Регіональна економіка. – 2000. - №1. – С.14 - 21
8. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. - №5. – С.10 – 16
9. Мамонова М. Проблемы формирования материальной и финансовой базы местного самоуправления // Регион. – 1999. - №3. – С.9 - 12
10. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. – 2002. - №11. – С.61 – 67
11. Blankart C.B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München, "Vahlen", 1994, S.515