

**РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ЯК ЧИННИК
СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ****10.1. Системоутворююча роль місцевих
фінансів у регіональній економіці**

В останні десятиріччя у багатьох державах спостерігається регіоналізація економічних і соціальних процесів, що проявляється у децентралізації та деконцентрації повноважень. Регулювання процесів регіонального розвитку переходять від центральної державної влади до регіональної і місцевої. Не оминув цей процес і Україну. Децентралізація управлінських процесів потребує відповідного фінансового забезпечення. Роль місцевих фінансів посилюється, а сфера їх використання розширюється. Зростає величина місцевих фінансів, і в багатьох країнах вона складає переважну частину фінансових ресурсів держави. Тому не тільки процеси розподілу повноважень перебувають під постійною увагою науковців та практиків. Так само потребують детального опрацювання проблеми формування місцевих фінансів як на локальному, так і на регіональному рівнях.

Місцеві фінанси – це сукупність грошових коштів, що використовуються на економічний і соціальний розвиток територій. Головним напрямком використання місцевих фінансів є фінансове забезпечення соціальної і частково виробничої інфраструктури¹. Основним джерелом її фінансування стали бюджетні асигнування і кошти суб'єктів господарювання.

На органи місцевого самоврядування покладені важливі завдання по втіленню в життя державних соціально–економічних реформ. Здійснення державних програм в галузі соціального розвитку потребує великих матеріальних та фінансових ресурсів. Фінансування заходів по обслуговуванню населення значною мірою

відбувається за рахунок коштів, якими можуть розпоряджатися місцеві органи.

Місцеві фінанси – це важлива системоутворююча складова фінансової системи будь-якої держави. Вони охоплюють місцеві бюджети, фінанси суб'єктів господарювання, місцеві фонди фінансових ресурсів та місцеві запозичення, що використовуються для задоволення потреб жителів регіонів та місцевостей. Місцеві фінанси забезпечують фінансування широкого кола заходів, пов'язаних із соціально-культурним та комунально-побутовим обслуговуванням населення певної адміністративно-територіальної одиниці, тому їх значення повсякчас зростає.

Найважливішою ланкою місцевих фінансів є місцеві бюджети. Через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах здійснюється фінансування до 70 % видатків соціальної сфери. При цьому коло фінансованих заходів розширюється.

За допомогою місцевих фінансів держава здійснює вирівнювання рівнів соціального розвитку територій, які в результаті складених умов відстають у своєму економічному розвитку від інших регіонів країни і не мають змоги надавати соціальні послуги на рівні загальному для всієї країни. Для подолання такої нерівномірності розробляються місцеві та регіональні програми розвитку. Кошти на їх здійснення формуються за рахунок джерел доходів бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому місцевим бюджетам виділяються відрахування від державних податків і субвенції, тобто фінансові ресурси, що надаються із вищестоящих бюджетів на певні цілі (розвиток охорони здоров'я, шляхове будівництво, комунальні об'єкти та ін.).

Наступною важливою ланкою місцевих фінансів є кошти суб'єктів господарювання. До них відносяться, по-перше: фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності; найчастіше це комунальні підприємства. По-друге, це фінансові ресурси підприємств, що використовуються ними на фінансування соціально-культурних та житлово-комунальних об'єктів.

Якщо міста виникають на базі побудованого підприємства, то нерідко майже вся соціальна інфраструктура знаходиться у відомчому підпорядкуванні. Тому в загальному обсязі місцевих фінансів переважають кошти підприємств, що спрямовуються на соціальний розвиток.

Іншою ланкою місцевих фінансів є місцеві (територіальні) позабюджетні фонди. Джерелами формування таких фондів служать позичкові ресурси, добровільні внески підприємств і населення, спеціальні збори (страхові), надходження із централізованих поза-

бюджетних фондів, наприклад, пенсійного та ін. Позабюджетні фонди найчастіше мають цільове призначення.

У сучасних умовах все більшою мірою місцеві органи покликані забезпечити комплексний розвиток територій, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфер на підвідомчих територіях. Значно зростає їх координаційна функція в економічному і соціальному розвитку територій. Вказані чинники викликають необхідність подальшого розширення і зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, вирішення ряду проблем, пов'язаних з удосконаленням методів формування і використання фінансових ресурсів регіонів та місцевостей.

10.2. Принципи та механізми формування місцевих бюджетів. Місцеві бюджети як уособлення фінансової стабільності територіальних одиниць

Місцеві бюджети є фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування. Бюджетні та майнові права, надані цим органам, дають можливість складати, розглядати, затверджувати і виконувати свої бюджети, розпоряджатися переданими до їх ведення підприємствами і отримувати від них доходи. В Україні бюджетні права місцевих органів влади затверджені у Бюджетному кодексі (2001 р.), законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.).

Економічна суть місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні. Ці бюджети виконують наступні функції: формування грошових фондів по фінансовому забезпеченню діяльності місцевих органів влади; розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання, контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій та установ, підвідомчих цим органам влади.

Місцеві бюджети є одним із головних фінансових русел доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва. Через ці бюджети суспільні фонди споживання розподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, з таких бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої та харчової промисловості, комунального господарства, обсяг продукції та послуги яких також є важливим компонентом програми підвищення добробуту населення.

Зростання обсягу та кількості місцевих бюджетів безпосередньо пов'язано з процесом урбанізації, відповідно, розширенням соціально-побутової інфраструктури. В загальному обсязі регіональних

бюджетів постійно збільшується питома вага міських і селищних бюджетів. Зростання міських поселень, збільшення числа міських жителів, зростання великих міст, де бюджетні видатки на одного жителя у 5–7 разів вище, ніж у малих містах, тягнуть за собою збільшення видатків міських бюджетів, темпи зростання яких випереджають темпи зростання ланок місцевих бюджетів.

Найбільш яскраво наслідки економічних і соціальних процесів відображаються на видатковій частині місцевих бюджетів. Здійснення заходів по розвитку житлово–комунального господарства і збільшенню добробуту населених пунктів тягнуть за собою розширення видатків місцевих бюджетів. Зростання видатків пов'язано як і з новим будівництвом, так і з збільшенням рівня затрат на утримання об'єктів житлово–комунального і культурно–побутового призначення.

Розвиток урбанізації проявляється у прискорених темпах зростання видатків місцевих бюджетів на фінансування господарства. Ці видатки мають тенденцію до збільшення у зв'язку із зростанням і ускладненням місцевого господарства, розширенням житлово–комунального будівництва, підвищенням вартості основних фондів комунального господарства і рівня його технічного оснащення. Переважне зростання великих міст, де видатки у розрахунку на одного жителя вище – також важливий фактор зростання видатків місцевих бюджетів. Із розвитком урбанізації зростають потреби жителів малих міст, селищ і сільських поселень, де все в більших масштабах розвивається комунальне господарство, торгівля.

Нині одним із головних напрямків використання фінансових ресурсів повинно бути фінансування розвитку місцевої виробничої бази як основи для отримання в майбутньому власних доходів.

Місцевим органам підвідомча переважна частина соціально–культурних закладів і в першу чергу установ освіти і охорони здоров'я. Тому специфікою видатків місцевих бюджетів є значне переважання в них видатків на соціально–культурні заходи.

Однією із постійно зростаючих статей витрат місцевих бюджетів є асигнування на охорону навколишнього середовища.

В Україні розвиток місцевого самоврядування на сучасному етапі актуалізує питання формування на рівні територіальних громад самодостатніх бюджетних одиниць. Таку необхідність спричинює ратифікована Україною Європейська хартія про місцеве самоврядування, у якій проголошено, що органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. В українській реальності до таких власних джерел можна віднести локальні (власні) податки та

збори і закріплені кошти, що передаються із державного бюджету. Їх питома вага складає відповідно 5–7 % та 60 %. Іншу частку складають трансфери.

Тобто, доходи місцевих бюджетів формуються переважним чином за рахунок закріплених загальнодержавних джерел доходів. Ці кошти належать суб'єкту бюджетного права, тобто повністю чи в твердо фіксованій частці на постійній або довгостроковій основі надходять у відповідний бюджет. Місцеві органи зацікавлені в закріплених джерелах доходів. Вони дозволяють ширше проявляти господарську ініціативу, добиватися збільшення платежів у бюджет, економічно впливати на підприємство.

Можна сказати, що на сучасному етапі паралельно із децентралізацією виконавчих повноважень в Україні відбувається фінансова децентралізація. Її метою є наділення реальними фінансовими повноваженнями низових бюджетів – бюджетів міст, селищ, сіл. На цьому рівні надається базовий стандарт соціальних послуг, і згідно принципу субсидіарності саме на рівні бюджетів місцевого самоврядування мають задовольнятися основні потреби громадян. На регіональному ж рівні із бюджетів мають фінансуватися специфічні послуги, виконання яких недоцільно і неефективно передавати на низовий рівень – професійно–технічна освіта, спеціалізоване лікування, державні програми соціального захисту та соціального забезпечення – тобто видатки, що можуть потенційно вплинути на всіх мешканців регіону.

На нинішньому етапі матеріально–фінансова база місцевого розвитку є недостатньою не тільки внаслідок того, що питома вага власних доходів бюджетів складає таку малу частку (що більше свідчить про обмежені можливості місцевих органів оперувати наявними коштами), але і через те, що у видатках місцевих бюджетів найбільшу частку займають видатки на заробітну плату – до 70 %. Відповідно не залишається коштів на розвиток житлово–комунального господарства, інфраструктури.

Що стосується зміни механізмів наповнення місцевих бюджетів, то децентралізація державних функцій хоча і призвела до значного розширення бюджетних прав органів влади, однак не торкнулася питань самостійного визначення ставок місцевих податків та зборів податків та їх переліку. Звичайно, місцеві органи можуть бути не зацікавлені у встановленні певних податків. З метою недопущення таких ситуацій потрібно залучати механізми зовнішнього контролю.

До того ж обласні та районні бюджети є перерозподільними центрами коштів від державного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування. Законодавчо регламентовано міжбюджетні відносини

між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад, міст, сіл, селищ та їх об'єднань². Однак на порядку денному постало питання про встановлення прямих бюджетних відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Це необхідно для того, щоб бюджети первинного рівня мали повноцінне фінансове наповнення щодо виконання покладених функцій.

Бюджети ж регіонального рівня покликані, крім визначених законодавчо функцій, здійснювати стимулювання розвитку територій. За обласними та районними бюджетами законодавчо закріплено фінансування делегованих повноважень. Тож фінансове наповнення бюджетів обласного рівня є не менш важливим, ніж бюджетів місцевого самоврядування.

Саме за допомогою коштів регіональних бюджетів держава здійснює вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку територій, які в результаті історичних, географічних та інших умов відстали в своєму економічному і соціальному розвитку від інших районів країни. Для подолання такої відсталості розробляються регіональні програми. Кошти на їх здійснення формуються за рахунок джерел доходів бюджетів і за рахунок переданих коштів від державного бюджету.

Оскільки темпи зростання видатків місцевих бюджетів перевищують темпи їх доходів (не зважаючи на відрахування від регулюючих податків), іноді виникає необхідність в дотаціях із вищестоящого бюджету. У цьому зв'язку слід зазначити, що дотація і субвенція як методи наділення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів певним чином недосконалі. Вони позбавлені стимулюючих якостей і створюють у бюджетів утриманські настрої. Тим не менш, повністю виключити дотації та субвенції як методи наділення місцевих бюджетів необхідними коштами не можна, оскільки внаслідок нестабільності доходних джерел це може призвести до виникнення касових розривів і ускладнень фінансування повноважень.

Трансфертна політика держави має особливе значення у здійсненні загальнодержавних економічних і соціальних завдань – в першу чергу, в розподілі державних коштів на утримання і розвиток соціальної інфраструктури суспільства.

Для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, коефіцієнт вирівнювання α (альфа) приймає окреме значення в межах від 0,6 до 1. Значення цього коефіцієнту залежить від зростання обсягу коштів, що передаються з бюджету певної адміністративно-територіальної одиниці до державного бюджету в плановому році у відсотках порівняно з роком, що передує плановому.

Сучасний стан бюджетного регулювання (у напрямку перерозподілу коштів державного бюджету) в Україні засвідчує нерівно-

мірність перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів та неоптимальність бюджетних потоків. Фінансова система як сукупність зв'язуючих ланок усіх фінансових потоків (у т.ч. бюджетних) гнучко реагує на зміни в реальному секторі. Зміни у розташуванні виробництва, у розміщенні населення призводять до змін у об'єктах та суб'єктах оподаткування, що з необхідністю передбачає відповідні зміни у системі наповнення та використання бюджетів. Такі зміни стосуються джерел наповнення бюджетів та напрямів використання коштів у межах законодавства.

Бюджетний кодекс України обґрунтовує практичний інструментарій для реалізації завдань децентралізації публічних фінансів, зокрема, спрощення механізму розподілу трансфертів, забезпечення прозорості їх адміністрування. Між тим, не все в процесі реформування міжбюджетних відносин відбувається за встановленими правилами, що позбавляє місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування права на вільне розпорядження бюджетними коштами у потрібних розмірах.

На думку дослідників, у Державному бюджеті на 2006 не було закладено підвалин істотного зміцнення місцевих фінансів, як цього потребує реформування міжбюджетних відносин³. Це стосується, зокрема, міжбюджетних трансфертів.

- Розрахунок міжбюджетних трансфертів на 2006 рік проведений за відсутності економічно обґрунтованих за затверджених соціальних стандартів і нормативів. Внаслідок цього визначення обсягу видатків, що передаються місцевим органам на виконання делегованих повноважень, базується не на соціальних стандартах, а на фактичних показниках попередніх років, що продовжує практику надання соціальних послуг споживачам, які мешкають у різних регіонах, у нерівнозначних обсягах.

- Виконання функцій місцевого самоврядування не забезпечено адекватними доходними джерелами, а трансферти із державного бюджету залишаються вагомим інструментом фінансового розподілу та основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Зазначимо, що частка ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів, постійно зростає: у 2000 р. вона становила 2,6 % ВВП, у 2006 р. – 4,7 % ВВП. Питома вага доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів становила: у 2006 році 76,6 % їх загального обсягу, у 2001 р. – 71,0 %, 2002 р. – 68,8 %, 2004 р. – 57,5 %, 2005 р. – 61,6 %.

Дотримання умов фінансової децентралізації вимагає застосування бюджетних трансфертів на всіх рівнях бюджетної системи України. На 2006 рік ці умови виконуються для 711 місцевих бюджетів, хоча їх загальна кількість в Україні перевищує 12000.

Зазначимо, що децентралізація бюджетної системи – не самоціль, вона має відповідати обсягу децентралізованих повноважень. Внесення змін у формули розрахунку міжбюджетних трансфертів має сприяти підвищенню рівня обґрунтованості трансфертів, наближенню характеристик місцевого самоврядування в Україні до прийнятних у статтях Європейської хартії про місцеве самоврядування. Обсяг фінансових ресурсів місцевих органів має відповідати їх функціям.

Бюджетна практика країн засвідчила, що співвідношення обсягів коштів місцевих та державного бюджету має становити 40:60. Наприклад, розподіл податків та внесків між федеральним бюджетом і консолідованими бюджетами суб'єктів федерації у Російській федерації – 49,3 % і 50,7 %, нині спостерігається зменшення ролі федерального бюджету⁴. В Україні ж останніми роками склалася така ситуація (табл.10.1):

Таблиця 10.1

**Питома вага державного та місцевих бюджетів
у доходах зведеного бюджету в Україні**

| Роки | Частка у доходах зведеного бюджету | |
|------|------------------------------------|-------------------|
| | Державного бюджету | Місцевих бюджетів |
| 2001 | 52,6 | 47,4 |
| 2002 | 53,7 | 46,3 |
| 2003 | 54,4 | 45,6 |
| 2004 | 56,7 | 43,3 |
| 2005 | 60,0 | 40,0 |

Як бачимо, частка місцевих бюджетів скоротилась. Вона засвідчує ступінь участі місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, і в даній ситуації – певну обмеженість значимості функцій органів місцевого самоврядування через слабкі можливості їх реалізації.

Хоча частка місцевих бюджетів у бюджетній системі зберігалася приблизно на такому мінімальному рівні, що відповідає загальноєвропейській тенденції фінансової децентралізації та демократизації бюджетного процесу, цей показник не є достатнім для характеристики процесу децентралізації. Збільшення частки місцевих бюджетів не підкріплюється реальною передачею місцевим бюджетам нових джерел фінансових надходжень.

Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою

чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, а і на загальнодержавному рівні.

Існує також проблема значної регіональної диференціації доходів та видатків місцевих бюджетів разом із трансфертами як загалом, так і у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 10.2). У січні–серпні 2006 року розрив між мінімальним і максимальним рівнями доходів та видатків із місцевих бюджетів складала: по доходах на одну особу 2,94 і 1,45 без м. Києва, по доходах на одну особу без урахування трансфертів 8,29 і 2,63 без м. Києва, по видатках на одну особу 3,13 і без урахування м. Києва – 1,36 разу.

Як бачимо, рівень видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу менше середнього значення по країні спостерігається у 23 регіонах, і тільки у чотирьох він вищий (у м. Києві, в АР Крим, у м. Севастополі та Запорізькій області). Тож трансфертна політика все ще не забезпечує рівність доступу до суспільних благ та послуг по всіх регіонах.

Взагалі, починаючи з 1995 року, розриви між показниками доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одну особу складала від 3,58 до 7,15 разу.

Таблиця 10.2

**Доходи та видатки місцевих бюджетів в Україні
(за січень–серпень 2006 року)***

| Регіон | Доходи (без трансфертів), на одну особу, грн | Доходи (з трансфертами), на одну особу, грн | Видатки (з трансфертами), на одну особу, грн |
|-------------------|--|---|--|
| УКРАЇНА | 306,7 | 991,0 | 498,3 |
| АР Крим | 292,1 | 1003,2 | 524,1 |
| Вінницька | 175,4 | 864,7 | 449,2 |
| Волинська | 173,1 | 1000,7 | 485,7 |
| Дніпропетровська | 360,0 | 947,4 | 465,1 |
| Донецька | 327,7 | 866,8 | 421,5 |
| Житомирська | 196,6 | 968,0 | 468,6 |
| Закарпатська | 171,9 | 942,7 | 449,9 |
| Запорізька | 355,7 | 993,1 | 505,3 |
| Івано–Франківська | 184,4 | 923,5 | 469,0 |
| Київська | 294,0 | 993,8 | 481,4 |
| Кіровоградська | 197,2 | 868,6 | 468,7 |
| Луганська | 236,3 | 764,8 | 384,4 |

| Регіон | Доходи (без трансфертів), на одну особу, грн. | Доходи (з трансфертами), на одну особу, грн | Видатки (з трансфертами), на одну особу, грн |
|-----------------|---|---|--|
| Львівська | 248,6 | 935,4 | 435,0 |
| Миколаївська | 241,4 | 938,8 | 454,8 |
| Одеська | 335,2 | 919,4 | 466,9 |
| Полтавська | 268,7 | 876,4 | 486,4 |
| Рівненська | 182,5 | 994,3 | 465,4 |
| Сумська | 210,8 | 862,9 | 421,7 |
| Тернопільська | 136,8 | 825,4 | 449,3 |
| Харківська | 277,5 | 864,7 | 440,7 |
| Херсонська | 181,4 | 876,8 | 454,4 |
| Хмельницька | 176,5 | 908,0 | 428,1 |
| Черкаська | 212,1 | 1020,1 | 480,2 |
| Чернівецька | 198,3 | 945,7 | 457,3 |
| Чернігівська | 191,3 | 833,1 | 445,3 |
| М.Київ | 1131,1 | 2246,3 | 1202,7 |
| М.Севастополь | 358,8 | 1107,9 | 506,6 |
| Міп | 136,8 | 764,8 | 384,4 |
| Мах | 1131,1 | 2246,3 | 1202,7 |
| Мах без м.Києва | 360,0 | 1107,9 | 524,1 |

*За даними Міністерства економіки України

Отже, процеси міжрегіонального перерозподілу державних доходів не ведуть до вирівнювання як витрат місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу, так і рівня забезпеченості жителів різних регіонів країни суспільними благами і послугами. Істотні міжрегіональні відмінності спостерігаються і за різними показниками надання послуг у соціальній сфері. Методологія формування міжбюджетних трансфертів іноді призводить до того, що зусилля місцевих органів із поліпшення економічної ситуації не можуть вирішити проблеми місцевого бюджету, а тільки змінюють структуру доходів.

Такі проблеми є гальмом не тільки економічного розвитку території взагалі, а і причиною розшарування регіонів за рівнями розвитку, зростання соціального напруження, посилення утримансь-

ких настроїв окремих регіонів відносно держави і незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, придушення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії.

Відповідно до Закону України «Про оподаткування доходів фізичних осіб» із 1 січня 2007 року ставка податку на доходи фізичних осіб становить 15 % на противагу минулим 13 %. Оскільки відрахування від цього податку повністю надходять до місцевих бюджетів і їх частка складає переважну його частину, то мають збільшитись суми надходжень до місцевих бюджетів. Відповідно це потребує перегляду механізмів розрахунку трансфертів. Крім того, при їх розробці необхідно також враховувати зміну соціальних стандартів, яка періодично відбувається.

Основою нової організації бюджетного процесу на місцях повинна стати широко застосовувана у світі концепція бюджетування, орієнтованого на результати в рамках середньострокового (трирічного) фінансового планування.

Постає питання про визначення оптимальних співвідношень у бюджетно–фінансовій сфері між місцевими можливостями і централізованими надходженнями. Йдеться про глибоке і конкретне наукове обґрунтування принципів фінансової політики держави на поточний і перспективний періоди виходячи з глибокого аналізу об'єктивного стану і прогностичного розвитку регіонів та їх фінансово–економічних потреб. Саме ці потреби і фінансове забезпечення розроблених місцевих програм розвитку на поточний рік та перспективу при розробці державного бюджету і його розгляді до кінця не враховуються. Це призводить до дестабілізації на місцях, негативно відбивається на всіх процесах господарського і суспільного життя⁵.

Шляхами зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів є, на нашу думку, унормування порядку введення податку на нерухомість та питань плати за землю. Введення податку на нерухомість (на майно) доцільне на попередньому етапі лише з метою обліку об'єктів нерухомості.

Надання статусу місцевого податку платі за землю є доцільним через те, що функції по його адмініструванню залишаються покладеними на центральні органи виконавчої влади. Мета земельного податку – сприяти підвищенню рівня добробуту територій населених пунктів. Крім того, він служить економічним важелем, що сприяє підвищенню ефективності використання землі, і джерелом заміщення затрат місцевих бюджетів на освоєння і облаштування територій населених пунктів.

Політика держави у бюджетній сфері, яку втілюють як центральні, так і місцеві органи, має забезпечувати досягнення таких цілей: формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для ви-

конання повноважень (соціальна справедливість) і раціональний перерозподіл фінансових коштів (економічна ефективність).

В основі політики бюджетного вирівнювання має лежати принцип зацікавлення бюджетів–донорів віддавати кошти – через залишення частки сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує також формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів із низкими фінансовими можливостями. Фінансове вирівнювання має використовуватися не лише для наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних та слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури.

Формульний підхід до визначення обсягу міжбюджетних трансфертів має застосовуватися до всіх без винятку місцевих бюджетів районного, обласного і рівня бюджетів місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність таких інституційних передумов саморегулювання економічних пропорцій, як вільний перелив капіталу та робочої сили по регіонах країни, і зважаючи на те, що соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів є пріоритетом, трансфертна політика повинна сприяти досягненню збалансованості рівня видатків із місцевих бюджетів. Для цього доцільним є вживання таких заходів: коригування формули розрахунку доходної частини місцевих бюджетів із урахуванням потреб слаборозвинених регіонів; розробка нормативів соціальних видатків, що враховують регіональну і місцеву специфіку розвитку; оптимізація мережі закладів соціальної сфери і чисельності їх штатів.

Такі заходи, на нашу думку, можуть підвищити ефективність надання субвенцій, сприяти вирівнюванню рівнів забезпеченості жителів видатками місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу по різних регіонах України. Місцеві бюджети уособлюють соціально–економічний вимір політики органів влади та органів місцевого самоврядування. Від того, наскільки ефективними та досконалими будуть механізми їх формування і відповідно використання, залежить реальність становлення демократичних принципів розвитку.

10.3. Вимоги до управління місцевими запозиченнями в Україні

Місцеві запозичення є інструментом залучення органів місцевого самоврядування до новітніх форм фінансового забезпечення регіонального розвитку на основі кредитування. Місцеві запози-

чення є одним із джерел формування доходів місцевих бюджетів, однак вони не набули скільки–небудь помітного значення в Україні. Згідно світової практики, обсяг місцевих запозичень (позик та інших форм кредитування) може досягати 2–3 % ВВП, а в Україні розмір місцевого боргу складає упродовж останніх років не більше 0,5 % ВВП.

Інвестиційна привабливість окремих регіонів та місцевостей визначається не в останню чергу розвитком інфраструктури. Високий рівень такого розвитку характерний не для всіх місцевостей, а із центрального бюджету можливо фінансувати не всі видатки. Інвестиційні проекти, що їх реалізують місцеві органи влади, потребують значного обсягу інвестицій. Їх вигідніше фінансувати на основі муніципальних запозичень, шляхом випуску муніципальних облігацій, тому що нині кредити видаються на короткостроковий термін.

Залучення коштів шляхом випуску муніципальних облігацій має також інші переваги⁶:

- кошти, залучені від випуску, спрямовуються на конкретно визначені програми розвитку регіону (з метою будівництва та утримання тих об'єктів, що мають важливе значення для даної місцевості), і це створює нові робочі місця, збільшує податкові надходження, сприяє розвитку інфраструктури ринку цінних паперів;

- серед інвесторів зростатиме зацікавленість у надійних і ліквідних цінних паперах (надійність забезпечуватиметься двома способами: податковими пільгами інвесторам і доходами існуючих об'єктів);

- позики доцільні для капітальних витрат органів місцевої влади тому, що такі витрати будуть приносити користь протягом років, а нові виплати за процентами позики будуть здійснюватися з податків, які вилучатимуться в наступні роки, тобто розподіляється між поколіннями та у часі тягар фінансування місцевих суспільних послуг. Тому місцеві позики можуть використовуватися для реалізації проектів інвестиційного спрямування, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування;

- можливо створювати об'єкти, що самофінансуються, – об'єкти, які забезпечують виконання публічних функцій, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, та фінансуються за рахунок платежів населення (об'єкти комунального господарства).

В Україні перші місцеві позики були зроблені ще у 1995 році, зокрема в м. Києві. Того ж року облігації були випущені у м. Харкові. Порядок випуску муніципальних облігацій неодноразово

змінювався, однак ринок залишався нерозвиненим. Лише після 2003 року український ринок муніципальних облігацій поживався. У 2003 році тільки м. Київ та м. Південне розмістили місцеві позики на суми: Київ – 150 млн. дол. і Південне – 1,2 млн. грн. У 2004 році внутрішні запозичення вже здійснили Запорізька (на 25 млн грн) та Донецька (на 20 млн грн.) ради⁷. Усього в Україні станом на грудень 2006 року було випущено муніципальних облігацій на суму 114,6 млн дол. США⁸.

Повноваження органів місцевої влади по здійсненню запозичень регламентоване в законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про цінні папери і фондову біржу» та в Бюджетному кодексі (статті 73,74). Норми Закону про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу відносяться до усіх форм запозичень, а норми Закону про цінні папери і фондову біржу відносяться лише до запозичень, здійснених у формі цінних паперів – облігацій. Здійснення місцевих запозичень регулюється також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24 лютого 2003 року зі змінами згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року. Рішення щодо здійснення запозичень приймаються відповідною радою. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім окремих випадків. Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Запозичення до місцевих бюджетів можуть здійснюватися у формі: випуску облігацій місцевих позик і укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. У 2004 році Міністерством фінансів України було розроблено проект Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії».

Система нормативно-правового регулювання місцевих позик встановлює суму запозичень, мету запозичень і напрями використання коштів, види забезпечення і способи захисту прав кредиторів. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду місцевого бюджету. Інших кількісних обмежень щодо обсягу запозичень до місцевих бюджетів чинним законодавством не визначено. Тому обсяги боргових зобов'язань можуть необґрунтовано і безконтрольно зростати, збільшується навантаження на бюджет.

Є різні підходи щодо обсягу муніципального боргу, який вважають безпечним. Як правило, його співвідносять з річними дохода-

ми місцевого бюджету. Називають обсяг безпечного боргу у 30–40 % річних доходів місцевого бюджету. Наприклад, в Угорщині прийняли закон, який допускає, що борг може досягати 70 % річного обсягу доходів місцевого бюджету. За цією позначкою усі запозичення забороняються. В Україні проблема визначення критеріїв малоризикових обсягів заборгованості органів місцевого самоврядування залишається нерозв'язаною⁹.

Місцеві запозичення за відсутності чітких бюджетних пріоритетів загалом та інвестиційних зокрема не тільки збільшують витрати місцевих бюджетів, а й породжують ризики для фінансової системи держави. А дефолти муніципалітетів є надзвичайно небезпечними для місцевих жителів та громадян країни в цілому. Ця проблема має бути врегульована на законодавчому рівні.

Небезпека місцевих запозичень полягає також в тому, що випуск муніципальних облігацій, на відміну від інших доходів місцевих бюджетів, створює додаткові проблеми для бюджетів наступних років (як зазначалось вище), потребуючи додаткових витрат на погашення і обслуговування боргу¹⁰. В умовах, коли відсоткова ставка за позиками перевищує темпи зростання доходів бюджету, обслуговування боргу веде до скорочення фінансування основних бюджетних функцій. Такі негативні наслідки часто не беруться до уваги місцевими органами, для яких втрати від оподаткування чи скорочення видатків місцевого бюджету в короткостроковому періоді перевищують втрати від розміщення нових позик.

Можна сказати, що головним стримуючим чинником розвитку місцевих запозичень є відсутність досвіду управління цими процесами. Немає поки що і цілісної системи регулювання запозичень місцевих органів і виконання їх зобов'язань перед кредиторами. Іншими перешкодами на шляху розвитку інституту місцевих запозичень в Україні служать чинники економічного та адміністративного характеру.

До економічних перешкод ми відносимо існування значних макроризиків. Їх існування зумовлено непрозорістю фінансових операцій на місцевому рівні, труднощами, пов'язаними з оцінкою ризикованості місцевих інвестиційних проектів, відсутністю навиків управління проектами на місцевому рівні, слабким захистом прав кредиторів у випадку місцевих дефолтів. А звідси, високий рівень ризиків значно підвищує вартість місцевих позик, і відповідно, тим самим зменшує можливості застосування їх при фінансуванні певних сфер.

Також, місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування мають недостатні власні матеріально-фінансові гарантії повернення позик. Слабкою є фінансова дисципліна місцевих органів

влади. Повернення позик має забезпечуватися із бюджету розвитку, але питома вага таких бюджетів у місцевих бюджетах не перевищує 15 %. Згідно Бюджетного кодексу, кошти для повернення боргу та виплати відсотків необхідно повністю передбачати у місцевих бюджетах.

До чинників адміністративного характеру віднесемо відсутність належних гарантій для кредиторів з боку органів влади щодо повернення вкладених коштів (держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів), відсутність чітких умов запозичень, які б перешкоджали їх неповерненню.

Наступними проблемами ринку місцевих запозичень, на думку дослідників, є:

- низький рівень інвестиційних проектів. Тільки професійно складені проекти можуть забезпечити успішне інвестування розвитку інфраструктури, ефективне використання залучених коштів, повернення боргу та сплату відсотків;

- відсутність системи рейтингової оцінки. Запровадження системи рейтингової оцінки емітентів та їхніх паперів, а також структур, що їх розміщують, може створити здорове конкурентне середовище¹¹.

Незважаючи на те, що в законодавстві передбачені деякі заходи щодо захисту інвесторів, місцеві позики не є достатньо привабливим капіталовкладенням. Якщо інвестором місцевої позики виступає фізична особа, то її доходи за облігаціями оподатковуються за ставкою 15 %. Виходить, що громадянину вигідніше розмістити вільні кошти на банківському депозиті, доходи на якому не оподатковуються. Органам місцевого самоврядування важко знайти проекти, які б забезпечили необхідні прибутки і надали інвесторам відповідну дохідність. У багатьох розвинутих країнах світу доходи від муніципальних цінних паперів не оподатковуються¹². Наприклад, у Сполучених Штатах прибуток за муніципальними облігаціями звільняється від податків, тому ставки відсотка за такими паперами нижчі, ніж за облігаціями корпорацій. Крім цього досить важливим фактором є те, що громадянин бачить результат своєї інвестиції, оскільки органи місцевої влади залучають інвестиції для певної програми.

Отже, місцеві позики є незначним за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів і ризикованим з огляду на неврегульованість питань їх забезпечення. Однак це аж ніяк не знижує їх загальноекономічної цінності, оскільки досконале функціонування ринку місцевих позик прискорює обіг фінансових коштів, сприяє залученню в кругообіг ресурсів, майна, коштів.

На сьогодні в Україні створено певний спектр сприятливих економічних умов для активізації ринку місцевих запозичень. По-

зичальниками мають право бути всі органи місцевого самоврядування із достатніми джерелами фінансування, а також які підтримують відповідні критерії.

Складається ситуація, коли при слабкій фінансовій базі органів місцевого самоврядування (через низьку частку власних надходжень) вони не можуть проводити ефективного кредитування на місцевому рівні. Тому вирішення питання перетворення місцевих запозичень на елемент фінансового забезпечення місцевого та регіонального розвитку можливе одночасно з удосконаленням усієї системи формування місцевих бюджетів, створенням механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування в результатах своєї діяльності. Розбудова сприятливого правового та регуляторного середовища, нагромадження практичного досвіду у сфері місцевих запозичень повинні відбуватися одночасно.

Державна політика відносно ринку муніципальних облігацій повинна бути спрямована на недопущення штучного посилення диференціювання регіонів, підвищення ефективності використання місцевими органами коштів з метою виробничого інвестування через механізми відкритого конкурсного розподілу інвестиційних ресурсів і підконтрольності цих механізмів для органів влади, інформаційної відкритості для інвесторів і населення регіонів.

Провідним елементом у системі регулювання місцевих боргів має стати унормування захисту прав кредиторів. Складовими цього є: надання державних гарантій за місцевими позиками, встановлення обмежень на суму запозичень, цільове використання запозичених коштів, регламентація предметів застави і розробка процедури врегулювання дефолтів.

Існують погляди, що на підставі визначеного бюджетним законодавством переліку доходів бюджету розвитку, головним джерелом для погашення місцевих позик мають служити надходження від продажу об'єктів комунальної власності. У випадку недостатності надходжень від продажу об'єктів власності місцеві ради змушені будуть залучати нові позики. Вони також надходять до бюджету розвитку і, таким чином, можуть бути використані на погашення боргу.

Для підвищення доходної значимості місцевих запозичень дослідниками прогнозується, що внаслідок збільшення надходжень до місцевого бюджету при реалізації будь-якого проекту з визначеними характеристиками, такий місцевий бюджет може здійснити випуск боргових зобов'язань з ринковою ставкою. Відсотки за такими борговими зобов'язаннями будуть сплачуватися за рахунок збільшення доходів місцевого бюджету¹³.

Необхідно враховувати факт зростання у найближче десятиріччя навантаження на систему державних фінансів у зв'язку із

процесами старіння населення та потребами у збільшенні видатків на охорону здоров'я та виплату пенсій¹⁴. У таких умовах додаткове збільшення податкового навантаження на працездатне населення країни з метою обслуговування накопичених боргів може бути економічно небезпечним. Тому залучення місцевих позик для створення об'єктів довготривалого користування потребує глибокого економічного обґрунтування. При здійсненні позик із метою створення об'єктів, що самофінансуються, мають бути визначені законодавчі гарантії отримання доходів, необхідних для погашення та обслуговування боргів, зокрема чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення тарифів на відповідні послуги.

Важливою складовою формування ринку муніципальних запозичень має стати іпотека. Із стрімким розвитком ринку нерухомості іпотечне кредитування може стати джерелом розвитку місцевого господарства. За рахунок нього в Україні вже проводиться житлове будівництво. А в країнах Європи іпотека є одним із джерел фінансування сільського господарства, розвитку соціальної інфраструктури тощо. І цей досвід також можливо використати.

Крім вдосконалення системи муніципальних фінансів, розвиток ринку внутрішніх муніципальних облігацій потребуватиме наявності розвиненого базового боргового ринку – ринку внутрішніх державних цінних паперів. Такий ринок надаватиме базовий орієнтир дохідності для усіх інших внутрішніх боргових ринків та сприятиме більш високій ліквідності усіх фінансових ринків в Україні. На жаль, на сьогоднішній день цей ринок розвинений дуже слабо, він незначний за обсягами та неліквідний¹⁵. Більшість інвестиційних проектів, які необхідно реалізовувати українським містам, носять довгостроковий характер. Тому і основним сегментом ринку муніципальних облігацій повинен стати ринок муніципальних цінних паперів із строком 4–5 років і більше. Для розвитку ринку таких довгострокових випусків необхідно є поява на фінансовому ринку України активів інститутів контрактних заощаджень. Мова йде, перш за все, про недержавні пенсійні фонди та компанії по страхуванню життя, а також довгострокові інститути спільного інвестування закритого типу. Поява нових інституційних інвесторів потребує стабільних та надійних фінансових джерел, що дають гарантований доход, і є дуже вчасною для ринку муніципальних облігацій, який перебуває на стадії становлення.

Незважаючи на всю фінансову значимість місцевих запозичень та їх вплив на зміцнення доходності місцевих бюджетів, необхідно зазначити, що бюджет розвитку не може бути основним інвестором регіонального розвитку. Інвесторами регіонального розвитку мають стати суб'єкти господарювання, фізичні особи та фінансові ринки.

Висновки до розділу

Місцеві фінанси як сукупність грошових потоків, що пронизують реальний сектор регіональної економіки, в Україні перебувають на стадії становлення. Різноступенева розвиненість складових місцевих фінансів – місцевих бюджетів, фінансів комунальних підприємств, місцевих позабюджетних фондів і місцевих запозичень – залишає широкий простір для подальшого розвитку окремих сфер та удосконалення існуючих. Серед складових місцевих фінансів стабільним розвитком нині характеризуються місцеві бюджети, незважаючи на невирішеність окремих проблем. Менш розвиненими і за питомою вагою, і за функціональними характеристиками залишаються ланки місцевих запозичень, кошти суб'єктів господарювання та місцевих позабюджетних фондів.

Розвиток усіх складових відбувається під дією ендегенних чинників, зокрема розвитку реального сектора, ринкової інфраструктури. Однак система місцевих фінансів має набути стійкого стану, її елементи мають стати взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Цього не уникнути без активізації дії екзогенних чинників розвитку, серед яких значна роль відводиться регулюванню процесів, що складаються у сфері місцевих фінансів. Таке регулювання має відбуватися і на рівні держави, і на рівні місцевих органів влади, і на рівні громадського сектору. На рівні держави – це розбудова законодавчої бази по регламентації дій суб'єктів місцевих фінансів. На рівні місцевих органів це діяльність у рамках законодавства. Однак розв'язання проблеми розвитку усіх складових місцевих фінансів з метою надання їм можливості виконання покладених функцій залежить як від політичних та економічних, так і значною мірою від суспільних чинників розвитку. Громадяни мають усвідомлювати значимість своєї діяльності і бачити її результати. Тобто, у свідомість мешканців кожної територіальної одиниці має прийти розуміння того, що саме від роботи на місцях залежить добробут кожного громадянина і стабільний розвиток виробничого, соціального та фінансового комплексу територіальної одиниці.

Джерела та коментарі

¹ *Региональная экономика* / Под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – С. 28–31

² *Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань* / З-н України від 1 липня 2004 року.

³ *Демків О.* Новий методичний підхід до розподілу міжбюджетних трансфертів на основі формульного підходу // *Регіональна економіка.* – 2006. – № 1. – С. 148–154.

⁴Лавровский Б. Л., Постникова Е. А. Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 34–48.

⁵Єніфанов А. О., Сало І. В. Регіональна економіка. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 265–267.

⁶Карловская Г. В. Инвестиционные возможности муниципальных займов. // ЭКО. – 1999. – № 3. – С. 19–23; Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

⁷Особливості та пріоритети боргової політики України: Аналіт. доп. / А. С. Гальчинський, З. С. Варналій, В. Я. Майстришин та ін. – К.: НІСД, 2004. – С.93–94; Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

⁸Дані інформаційного агентства Сbonds.

⁹Муниципальні запозичення в Україні: мат-ли Міжнар. наук–практ. конф. Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання, Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг. ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін-т фінансів, 2005. – С. 34–35.

¹⁰Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С.38–41.

¹¹Муниципальні запозичення в Україні. Міжнар. наук–практ. конф. «Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання», Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг.ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін-т фінансів, 2005. – С. 15–18.

¹²Ткаченко Д. Ринок муніципальних облігацій: світовий досвід та перспективи в Україні // За матеріалами щомісячника «Фінансовий ринок України» № 11 (13).

¹³Хелемський В. Ю. Запозичення місцевих органів влади // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 7. – С. 65–72.

¹⁴Муниципальні запозичення в Україні: Мат-ли Міжнар. наук–практ. конф. Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання, Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг. ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін-т фінансів, 2005. – С. 15–18.

¹⁵Варфоломеев С. Український ринок муніципальних облігацій. Аналітичний огляд / Проект технічної допомоги агентства США з міжнародного розвитку – компанії ПАДКО «Впровадження пенсійної реформи в Україні».