

## МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

*Розглянуто ресурси, інструментарій і механізми впливу місцевого самоврядування, а також регіональний та субрегіональний розвиток. Проаналізовано ресурси місцевого самоврядування та запропоновано шляхи їх ефективного використання для розвитку територіальних громад і загалом регіонів.*

**Ключові слова:** місцевий бюджет, місцеві податки, регіональний розвиток, ресурси місцевого самоврядування, податкова база, бюджетна система.

*A tool and mechanisms of influence of local self-government and regional and subregional development are examined. The analysis of resources of local self-government is conducted and the ways of their effective use are offered for development of territorial communities and on the whole regions.*

**Key words:** local budget, community charges, regional development, resources of local self-government, tax base, budgetary system.

Українська держава стоїть на порозі масштабних реформ організації територіального управління, місцевих і державних інститутів влади. І хоча самі реформи ще деталізуються владою, але їх зміст очевидний: посилення ролі й значення місцевого самоврядування в управлінні і розвитку країни, у т. ч. й відповідальності перед територіальними громадами. В основі розвитку територій лежить політика регіоналізму, тобто підхід до розгляду і розв'язання економічних, соціальних, політичних та інших проблем з точки зору інтересів мешканців певного регіону на основі створення структур регіонального самоврядування, що являють собою систему територіальної самоорганізації населення для здійснення функцій самостійного управління територіями в межах правового поля України. Вона будується винятково на базі органів місцевого самоврядування. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Це право повинно реалізовуватися радами чи зборами, які складаються із членів, вільно обраних таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які (ради чи збори) можуть мати підконтрольні собі виконавчі органи. Основні положення Європейської хартії щодо функціонування місцевих бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування такі: 1) місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси; 2) обсяг фінансових ресурсів має відповідати функціям, які виконує місцева влада; 3) місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами; 4) частина фінансових ресурсів має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів; 5) місцева влада уповноважена встановлювати розміри місцевих податків і зборів у межах закону; 6) порядок формування фінансових ресурсів має бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади; 7) захист слабкої у фінансовому розумінні місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання); 8) перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободи місцевої влади. Тобто місцеві влади мають право в рамках національної економічної політики на свої власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Їх обсяг має відповідати їх функціям, що передбачені Конституцією або законами держави [4, с. 72–74].

Забезпечення незалежності органів місцевого самоврядування їх рівня впливу на регіональний розвиток значною мірою визначається ступенем їх фінансової самостійності. Саме фінансова самостійність характеризує незалежність держави в цілому, можливості її економічного розвитку, рівень демократизації та свободи громадян. Успішний розвиток держави може відбуватися лише за умови надання гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування [3]. Тому пошук шляхів виходу із затяжної стагнації місцевого самоврядування – справа надзвичайно важлива і привертає увагу більшості науковців. Адже головним інструментом реалізації повноважень місцевого самоврядування є фінансово-матеріальна база. Отже, метою даної роботи є розгляд шляхів формування матеріальної бази для

Дослідження щодо створення оптимальних умов впливу органів місцевого самоврядування на регіональний розвиток мають вагоме місце в економічній науці та науці державного управління. Особлива роль у цих дослідженнях належить бюджетному процесу. Заслужують на увагу роботи М. Артуса, В. Асадчева, А. Іванова, О. Турчинова, Ц. Огня. Питання місцевих податків і зборів та їх вплив на формування місцевих бюджетів досліджували Р. Голик, І. Ключевський, Ю. Ключковський, С. Попик, А. Леффер, Т. Машовець, Л. Машовець, Ю. Ганушак, А. Максюта, Ю. Баулін, М. Сібільов, М. Сивульський та ін. Більшість учених схиляються до того, що лише проведення системних реформ дасть можливість провести децентралізацію

державної влади та деконцентрацію владних повноважень, зміцнити організаційну, матеріально-фінансову та правову самостійність місцевих влад, які є основною передумовою ефективності розвитку регіонів та основою формування таких громад, які б могли реально вирішувати справи місцевого значення.

Для поліпшення впливу місцевого самоврядування на регіональний (область) чи субрегіональний розвиток (район) необхідно підвищити ефективність використання вже існуючих та освоїти нові ресурси, інструменти та механізми регіонального впливу органів місцевого самоврядування. До цих видів ресурсів відносять фінансові, майнові (комунальна власність, окремо земля), правові, інтелектуальні, кадрові, та інші ресурси [8, с. 180]. У процесі реалізації цієї мети необхідно використовувати механізми управління та їх інструментарій (рис. 1).

Головним інструментом використання фінансових ресурсів для регіонального розвитку крім інвестицій і державних, недержавних субвенцій (вони не мають великої частки) є місцевий бюджет. Місцевий бюджет – бюджети адміністративно-територіальних одиниць – області, району. Часто місцевими називають бюджети міста, селища, села, затверджені відповідною радою, але відповідно до бюджетного кодексу це бюджети місцевого самоврядування. Усі місцеві бюджети представляють собою форми утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань і функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією та первинним інструментом вирішення проблем регіонального та місцевого рівнів [2]. Він як інструмент впливу місцевого самоврядування на економічні й соціальні процеси, які відбуваються в державі, відіграють сьогодні надзвичайно важливу роль. З місцевих бюджетів здійснюються видатки для надання основних суспільних та управлінських послуг з метою життєзабезпечення територіальних громад. Обсяг та якість надання цих послуг на місцевому рівні значною мірою залежить від наявності фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування, призначених на розв'язання завдань, що законодавчо закріплені до їх компетенції. Тому головним пріоритетом бюджетної політики має стати створення оптимальних умов для більш повного забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами на виконання ними власних і делегованих державою повноважень [2, с. 172].

У забезпеченні фінансової достатності (самостійності) органів місцевого самоврядування складається парадоксальна ситуація. Їх дохідна частина формується в основному за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мають досить незначну частку. Такий спосіб формування бюджету не стимулює місцеві органи самоврядування до посилення економічного потенціалу, до збільшення доходів. Адаже відомо, що чим більший дохід, тим більшими будуть вилучення, а субвенції будуть розраховуватися відповідно до кількості населення. Тому давно стало пріоритетом у роботі органів місцевого самоврядування пошук додаткового фінансування для вирішення назрілих соціальних питань на вирішення яких кошти в бюджеті відсутні. У нагоді стає напрацьована інвестиційна та земельна політика, пошук коштів державних і недержавних фондів, “боротьба” за державні субвенції, використання місцевих надр, вдала проектно-програмна робота тощо. Та основним шляхом вирішення питання оптимізації впливу місцевого самоврядування на регіональний – прийняття нового бюджетного кодексу, що передбачив би роздержавлення окремих загальнодержавних податків і зборів, перевівши їх до розряду місцевих. Особливо це стосується податку на нерухомість, у т. ч. й на землю. Без цього не може бути й мови про місцеве самоврядування та його вплив на регіональний розвиток. Тут варто згадати і про принцип повсюдності місцевого самоврядування, який так і залишився неімплементованим до чинного законодавства. На сучасному етапі розвитку місцевої демократії переважна кількість територіальних громад (понад 60 %) не має достатніх для виконання самоврядних функцій матеріальних і фінансових ресурсів. Через що багато комунальних об'єктів (лікарні, школи, дитсадки, водогін, каналізація, теплопостачання, громадський транспорт тощо) перебувають у занедбаному стані, грошей місцевих бюджетів вистачає лише на виплату заробітної плати працівникам органів місцевого самоврядування, іншим бюджетним організаціям.

Більшість місцевих бюджетів є дотаційними, тобто вони формуються за рахунок фінансової допомоги держави, що ставить під сумнів фінансову автономність місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 142 Конституції України, матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також – об'єкти їхньої спільної власності [1].

Виключенням є лише доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать такі надходження але їх частка в місцевому (місцевого самоврядування) дуже невелика (рис. 2) [6].



Рис. 1. Інструментальна база впливу місцевого самоврядування на регіональний розвиток



\*зараховується до бюджетів місцевого самоврядування

Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать такі надходження (другий кошик)

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження і, перш за все, податок на прибуток підприємств, які належать до комунальної форми власності, прибутковий податок з громадян, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий дохід, плата за воду). Незважаючи на досить значний перелік місцевих податків і зборів, вони не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів. Як правило, їхня питома вага складає лише 35 % сукупних доходів місцевих бюджетів України. Для бюджетів більшості областей країни характерною є висока питома вага в доходах бюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій) [1].

На сьогодні існує багато проблем соціально-економічного розвитку регіонів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування: підпорядкування органам місцевого самоврядування об'єктів комунальної власності без змоги фінансового забезпечення, високий рівень прихованого безробіття, суттєва заборгованість підприємствам з податку доданої вартості, незадовільний стан житлово-комунального господарства, комунальних доріг тощо. Викликає стурбованість система охорони здоров'я, стан громадського порядку. Це все впливає на рівень обслуговування територіальних громад та оплату послуг, які надають комунальними підприємства [5]. Нині за місцевими бюджетами закріплено стабільні джерела доходів на виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та їх дуже мало [2, с. 132]. Бюджетна система України не відповідає потребам розвитку регіонів – місцева податкова база забезпечила в 2002 – 2004 рр. 2 % надходжень до місцевих бюджетів, а відрахування від загальнодержавних надходжень склали 57 – 69 %. У той же час частка трансфертів з державного бюджету становила 29 – 41 %. Такий стан не дає органам місцевого самоврядування відчувати себе фінансово самостійними. Для порівняння: у 2001 р. такі трансферти в Італії склали 12 %, Іспанії – 15, Ісландії – 17 %. Отже, маємо недосконалу структуру бюджетів місцевого та місцевого самоврядування, що збудовані на принципі централізації бюджетних повноважень. Повноваження закріплюють за державою розподіл ресурсів, чим обмежують автономію самоврядування (рис. 3) [9, с. 35].

Тому сьогодні через децентралізацію ресурсів та вдосконалення управління комунальною власністю і земельними відносинами, необхідно вирішувати питання посилення власної дохідної бази місцевих бюджетів

(районних, обласних) і бюджетів місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст), що значно зміцнить їх вплив на регіональний розвиток. У країні також назріла необхідність визначення (створення) центрального органу виконавчої влади, відповідального лише за регіональну політику та розвиток місцевого самоврядування. Він повинен зосередитися на розв'язанні існуючих проблем. Але для цього потрібно відпрацювати і запровадити механізм управління регіональним розвитком, координації розробки регіональних комплексних і цільових програм розвитку; проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів. Необхідно перейти до неформальної консультативно-дорадчої участі об'єднань органів місцевого самоврядування у здійсненні експертизи урядових і законодавчих рішень щодо місцевого розвитку (як вони можуть позначитись на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях) [7]. При центральному органі виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування доцільно мати науково-аналітичну установу, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій і проблем соціально-економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної регіональної політики тощо. В Україні така інституція може бути створена або визначена серед існуючих наукових і науково-аналітичних закладів із відповідною зміною її організаційної структури та фінансового забезпечення.



Рис. 3. Бюджет місцевого самоврядування

У законодавців не завжди вистачає здорового глузду для прийняття таких законів, які б зменшували податковий тягар, а отже, позитивно впливали на розвиток підприємництва, приватної ініціативи, зростання доходів населення. Залежність між рівнем оподаткування і доходами скарбниці обґрунтував відомий економіст А. Леффер ("крива Леффера"). Він довів, що при підвищенні ставок оподаткування сума надходжень до бюджету від податків зростає тільки до певної межі, а потім іде зменшення надходжень унаслідок спаду виробництва та масового ухилення від сплати податків [7].

Досвід і практика бюджетного регулювання зарубіжних країн свідчать про потребу переходу до довгострокових і стабільних нормативів відрахувань від регульованих доходів до місцевих бюджетів. Сам перелік таких доходів повинен бути стабільним. Слід також розробити критерії, на основі яких встановлювати нормативи відрахувань до місцевих бюджетів. Ці критерії не можуть бути розроблені без складання балансу фінансових ресурсів території, розрахунків сукупних податкових надходжень на душу населення в кожній

адміністративно-територіальній одиниці. Формування місцевих бюджетів – це дуже складний процес. Одним з напрямків ефективного формування дохідної частини бюджету є детальний аналіз виконання кожного джерела доходу протягом попередніх років і врахування певних об'єктивних причин відхилення від передбачених показників. Розширення функцій органів місцевого самоврядування і делегування їм окремих повноважень органів державної влади, що відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося відповідним збільшенням місцевих бюджетів і передачею джерел доходів, достатніх для виконання поставлених перед ними завдань. Відсутність міцної фінансової бази, малі розміри власних доходів, залежність від надходжень загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Тому однією з найважливіших умов повноцінної діяльності місцевого самоврядування та його впливу на регіональний розвиток є забезпечення його фінансової незалежності – самодостатності шляхом зміцнення фінансової бази в т.ч. через посилення частки місцевих податків.

Подальшу роботу над темою вбачаємо у проведенні аналітичних і методологічних досліджень ресурсного потенціалу формування місцевих бюджетів, нарощі пропозицій для розробки проектів законодавчих і нормативно правових актів, які сприяли б більш повній фінансовій, а загалом ресурсній автономії місцевого самоврядування задля більш ефективного впливу на регіональний розвиток.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України : [із змінами, внесеними згідно із законом № 2222-IV від 25 квітня 2006 р. – К. : Велес, 2006. – 48 с.
2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
3. Бюджетна система України : [навч. посіб.] / М. Артус, Н. Хижа. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : [навч.-практ. посіб.] / упоряд. О. Бейко, А. Гук, В. Князев ; за ред. М. Пухтинського, В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
5. *Иванов А. Г.* Методика разрешения противоречий внутри бюджетной системы / А. Г. Иванов ; НАН Украины ; Ин-т экономики и пром-ти. – Донецк, 2003. – 40 с.
6. Місцеві податки і збори та їх вплив на формування місцевих бюджетів / [Р. М. Голик, І. І. Ключевський, С. Ю. Попик та ін.] ; Ужгор. держ. ун-т ; Закарп. ОДА. – Ужгород, 2002. – 28 с.
7. Принципи бюджетної політики : [лекц.-практ. курс] / Центр держ. і місц. упр. ; К. Сочка. – Ужгород : Б.в., 2002. – 87 с.
8. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні // Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку : матеріали Всеукр. семінару та координаційної наради, Київ, 10 листопада 2001 р. ; Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади : наук.-методолог. семінар, Київ, 27 листопад 2001 р. / упор. М. Пухтинський, Е. Рахімулов. – К. : Логос, 2002. – 308 с.
9. Статус та організація роботи депутата сільської, селищної ради : [практ. посіб.] / за ред. В. Кравченка, М. Пітцика, В. Терещенка. – К. : Купріянова О. О. , 2005. – 448 с.

*Надійшла до редколегії 01.10.2010 р.*