

УДК 336.22:658

Аспірант О.П. Буряк – Львівська КА

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Висвітлюються основні концептуальні підходи щодо характеристики функцій фінансів місцевого самоврядування. Обґрунтовуються характеристики розподільчої, регулюючої, контрольної функції місцевих фінансів та форми їх прояву у форматі чинного законодавчого регламентування механізму функціонування місцевих фінансових інституцій.

*Doctorate O.P. Buriak – Commercial Academy of L'viv***Controversies concerning functions of local finances**

The main conceptual approaches to characterizing of local finances functions are investigated. Characteristics of allocating, regulating and control function of local finances are grounded as well as forms in which they manifests under existing legal regulation of local financial institutions functioning.

Сутність будь-якої економічної категорії проявляється через функції, які вона виконує, тобто внутрішні властивості, які реалізуються в економічному середовищі.

Серед сучасних вчених-фінансистів відсутня єдність думок щодо кількості функцій місцевих фінансів та їх характеристики. Водночас відомо єдиний підхід щодо визначеності категорії як економічного явища – грошовий, як і розподільчий, фондоутворюючий характер фінансових відносин, механізм реалізації яких встановлюється державним законодавством та інструктивно-нормативними документами органів місцевої влади й самоврядування.

З огляду на це можна виділити такі функції місцевих фінансів: розподільчу; регулюючу; контрольну.

Розподільча функція місцевих фінансів знаходить свій прояв у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, позабюджетних, цільових, резервних, валютних фондів місцевого самоврядування, які підлягають подальшому перерозподілу з метою фінансового забезпечення виконання функцій територіальних органів управління. Акумуляовані в місцевих бюджетах, цільових та інших фондах кошти, фінансові ресурси інституту комунальної власності тощо використовуються на задоволення низки потреб місцевого характеру, а також окремих функцій загальнодержавного масштабу в порядку делегування повноважень. Крім того, через систему міжбюджетних відносин проводиться фінансове вирівнювання на рівні окремих територіальних колективів через механізм прямих бюджетних трансфертів, бюджетних позичок, взаємних розрахунків.

Розподільча функція породжує регулюючу, оскільки переміщення грошових потоків між суб'єктами розподільчого процесу істотно впливає на їх фінансовий стан, здатність забезпечувати статутні повноваження необхідними коштами. Змінюючи перерозподільні пропорції, можна досягти бажаного в масштабах суспільства економічного ефекту. Серед соціально-економічних важелів регулювання вартісних пропорцій, створеного на окремій території суспільного продукту необхідно виділити:

- нормативне декларування статутних прав шляхом прийняття хартій міст, регіонів, інших адміністративно-територіальних одиниць, юридичних актів тощо;
- проведення в межах наданих повноважень тарифно-цінової політики;
- реалізація місцевим самоврядуванням власної фінансово-економічної політики;
- забезпечення належного фінансування соціально-економічних програм та громадських послуг;
- стимулювання економічного зростання, пріоритетний розвиток місцевих бюджетів розвитку як основного джерела інвестиційних вкладень.

Право місцевої влади на прийняття статутних документів є виявом високого розвитку як горизонтальних, так і вертикальних адміністративно-правових відносин. Формами їх реалізації виступають законодавчі важелі регулювання природо- і землекористування, користування ресурсами й угіддями, порядку забудови житловим фондом, ведення комунального господарства та фінансових взаємовідносин з місцевим самоврядуванням тощо. Окреслені аспекти розглядаються в контексті організаційно-правових засад регулювання розвитку території і лише опосередковано торкаються фінансових важелів. Тому більше уваги необхідно приділити дослідженню власне фінансових факторів розвитку регіону.

Особливу роль відіграє політика ціноутворення, яку в багатьох країнах мають право здійснювати місцеві органи влади в частині регулювання цін на продукцію і тарифів на комунальні послуги підприємств місцевого господарства. Насамперед це торкається послуг тепло-, газо-, водопостачання, водовідведення, послуг каналізаційного господарства, ритуальних послуг, послуг міського та приміського пасажирського транспорту, плати за проживання в комунально-житловому фонді, розмірів відшкодування за прибирання та утилізацію сміття, викидів шкідливих речовин у навколишнє природне середовище тощо.

Дослідження провідних українських учених з проблем комунальних фінансів дають підстави для висновків про прямо пропорційну залежність рівня доходів місцевого самоврядування від комунальних платежів, які до того ж є наслідком цінової й тарифної політики. З іншого боку, підприємства, щодо яких місцеві органи влади здійснюють регулювання цін і тарифів, є, як правило, монополістами на відповідному ринку. В умовах вільного ринкового ціноутворення весь отриманий надприбуток можна скеровувати на власні потреби. Однак, законодавчо визначені цінові і тарифні межі щодо продукції та послуг комунальних підприємств, виконують важливу соціальну функцію. Перед місцевою владою постає проблема вибору: або зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування шляхом підвищення цін і тарифів, або здійснення заходів соціального захисту населення, надання низькодоходним верствам населення прямих чи опосередкованих муніципальних субсидій. Світовий досвід підтверджує, що в умовах "економіки добробуту" пріоритет надається соціальним інтересам громадян.

В Україні система комунальних платежів одержавлена. Органи місцевого самоврядування не наділені адекватними правами (порівняно з зарубіжним досвідом) в галузі цінової й тарифної політики у сфері комунального господарства. Виконавчі органи територіальних громад можуть встановлюва-

ти ціни й тарифи на побутові, комунальні, транспортні послуги в порядку і межах, визначених чинним державним законодавством, або ж погоджувати вказані питання з підприємствами, організаціями, які не належать до муніципальної власності.

Як наслідок, комунальні платежі є незбалансованими з видатками на надання окреслених видів комунальних послуг. Особливо великий розрив простежується у таких сферах господарювання: охорона здоров'я, початкова і середня освіта, культура й мистецтво, земельні ресурси та житловий фонд, комунальний пасажирський транспорт, розвиток місцевої інфраструктури і створення нових робочих місць, охорона навколишнього природного середовища та вирішення екологічних проблем місцевого значення. Не збалансованими є також доходи і видатки на теплопостачання, енергозабезпечення, водозабезпечення, газопостачання, утилізацію відходів, здійснення заходів з благоустрою територій.

Керуючись світовою практикою муніципального ціноутворення, доцільно в Україні надати органам місцевого самоврядування право проводити власну тарифну політику в сфері послуг, що надаються комунальними підприємствами. Це стане запорукою розширення статутних прав територіальних колективів і фактором зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, підвищення фінансової стійкості місцевих фінансових інституцій.

Важливим інструментом впливу на розвиток економіки й соціальної сфери є фіскальна політика місцевих органів влади. Згідно з чинним податковим законодавством, така політика реалізується в двох напрямках. По-перше, місцеві органи влади можуть встановлювати місцеві податки і збори в рамках Декрету "Про місцеві податки і збори", яким визначений перелік платежів, механізм їх нарахування, платники, об'єкти оподаткування, джерела сплати, пільги, граничні розміри ставок, порядок і терміни сплати до бюджетів територіальних громад, відповідальність за порушення законодавства, ухилення від оподаткування. Серед повноважень місцевих рад народних депутатів в галузі місцевого оподаткування необхідно виділити:

- запровадження місцевих податків на своїй території, визначення механізмів їх нарахування й сплати згідно з базовим загальнодержавним законом;
- розроблення за кожним видом місцевих податків і зборів Положення, яким регламентується механізм їх справляння до місцевого бюджету відповідно до встановлених граничних ставок;
- визначення інституцій, за якими закріплюються повноваження ведення обліку платників податків, утримання сум податків та їх зарахування на бюджетні рахунки;
- затвердження форм податкової звітності з місцевих податків і зборів, порядок і строки її подання до податкових органів (фактично цим займається Державна податкова служба);
- надання пільг шляхом звільнення або відстрочки від сплати місцевих податків і зборів;
- обов'язкове запровадження наступних податків і зборів (за наявності об'єктів оподаткування, або інших умов, з якими пов'язане введення певних податків і зборів):
 - комунального податку;
 - збору за припаркування автотранспорту;

- ринкового збору;
- збору за видачу ордеру на квартиру;
- збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

По-друге, місцева влада може надавати пільги з податків у тій частині, яка надходить до відповідного місцевого бюджету. У такий спосіб можна певною мірою коригувати розміщення продуктивних сил, стимулювати розвиток депресивних територій, впроваджувати у виробництво досягнення науково-технічного прогресу.

В. Кравченко обґрунтовує думку, що завдяки особливим чи пільговим режимам оподаткування місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон та зон промислового будівництва. Досвід інших країн показує, що чим менш розвинена та чи інша територія, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов для розвитку депресивних територій бере участь і держава. Систему таких пільг прийнято називати преференціями. Формами преференцій є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими.

Визначальним фактором у процесі територіального фінансового планування виступає обсяг видатків, необхідних для фінансування громадських послуг. При цьому, як зазначалося вище, місцеве самоврядування має низку власних повноважень, що поширюється на такі галузі: місцева пожежна охорона; позашкільна освіта; соціальний захист і соціальне забезпечення в частині програм місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, а також місцевих програм соціального захисту окремих категорій населення; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві програми розвитку фізичної культури і спорту; типове проектування, реставрація, охорона пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство; заходи з організації рятування на водах; обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; програми природоохоронних заходів місцевого значення; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин.

Джерелом фінансування вказаних вище бюджетних програм є власні доходи місцевих бюджетів.

Водночас, як свідчить звітність Державного казначейства про виконання зведеного бюджету, власні видатки за своїм обсягом поступаються переданим місцевій владі на основі принципу субсидіарності видатковим повноваженням, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Це, зокрема, такі асигнування в розрізі бюджетних програм: органи місцевого самоврядування; дошкільна, загальна середня освіта, школи-інтернати; охорона здоров'я; соціальний захист і соціальне забезпечення; державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми; державні програми розвитку фізичної культури і спорту.

Зберігаються загалом сформовані у кінці 90-х рр. тенденції щодо фінансування бюджетних призначень за функціональною структурою за рахунком коштів місцевих бюджетів: освіта – близько 70 %, культура і засоби масової інформації – 65 %, охорона здоров'я – 90 %, молодіжні програми, фізична культура і спорт – 60 %, соціальний захист населення – 80 % (джерелом фінансування вказаної групи функціональних видатків виступають як доходи місцевих бюджетів, так і цільові субвенції з державного бюджету), працевлаштування й зайнятість населення – понад 20 %.

Реформування у 2001-2002 рр. бюджетних правовідносин та всієї системи бюджетних процедур, що охоплюють бюджетний процес, привело до істотного кількісного перерозподілу коштів на користь центрального бюджету. По суті, видаткові повноваження місцевого самоврядування значних змін не зазнали, а фінансова база для їх здійснення скоротилася. Особливого загострення такі суперечності набувають у період виникнення касових розривів чи дефіцитності бюджету, коли ні бюджетні резерви, ні бюджетні позички, ні залучення додаткових джерел фінансування у вигляді емісійного доходу чи державного кредиту не здатні належним чином стабілізувати ситуацію.

Проблему циклічності фінансування місцевої інфраструктури, на наш погляд, доцільно вирішувати в комплексі з адміністративною реформою. При цьому остання має передбачати істотне зміцнення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань фінансово-господарського розвитку території на зразок західних муніципалітетів. По-перше, необхідно прискореними темпами розбудовувати фінансові інституції місцевої влади. По-друге, розглянути можливість передачі органами місцевого самоврядування частини функцій надання громадських послуг приватним, акціонерним, створених на пайових засадах, іншим господарським структурам, тобто місцеві органи влади не тільки безпосередньо надають такі послуги, а й забезпечують додатково їх надання шляхом залучення ринкових механізмів. В умовах трансформаційної економіки України низку послуг подібного характеру також можна перекласти на ринкові структури під безпосереднім контролем і за сприяння місцевих органів влади й самоврядування. По-третє, використати досвід США щодо створення спеціальних цільових районів для управління окремими галузями, які надають громадські послуги. Такі райони не збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць, їхня спеціалізація дає змогу налагодити ефективне управління та раціональне фінансування вказаних об'єктів. На наш погляд, такі спеціалізовані райони доцільно створити в тих місцевостях, де органи місцевого самоврядування з огляду на певні об'єктивні передумови неспроможні налагодити належне управління житлово-комунальним сектором та об'єктами соціально-культурної сфери, які раніше належали державним відомствам.

Регулююча функція місцевих фінансів забезпечує вирішення ще одного важливого завдання формування ефективної територіальної структури фінансового господарства – забезпечення економічного зростання. Вплив на фактори економічного відтворення може здійснюватися через інвестиції, проведення операцій на фінансових ринках, ринках іпотеки та землі.

Інвестиційна активність органів місцевого самоврядування оцінюється часткою капітальних витрат муніципального значення у загальному обсязі урядових інвестицій. В Україні в цьому напрямі зроблено перші кроки. Так, на рівні територіальних колективів, рішення про місцевий бюджет містить ухвали про поточний бюджет (призначений для фінансування мережі установ, закладів, заходів, яка склалася на початок бюджетного року, а також на соціальний захист населення, тобто поточних видатків за економічною класифікацією) і бюджет розвитку (передбачає здійснення капітальних вкладень у нове будівництво, реконструкцію, модернізацію основних засобів, придбання основного капіталу, нематеріальних активів і землі, капітальні трансферти). Важливе завдання сьогодення – зміщення акцентів із зовнішніх (субвенції з державного бюджету) та позичкових джерел фінансування інвестицій до власних коштів місцевого самоврядування.

Важливим чинником економічного зростання є діяльність місцевих органів влади на ринку позичкових капіталів та цінних паперів. Позики, що розміщуються місцевими органами влади, та банківські кредити, отримані цими владними структурами, використовуються головним чином на придбання основного капіталу, капітальні трансферти, реалізацію інвестиційних програм територіального розвитку. Водночас, на зразок європейських країн, відомо законодавча заборона використання комунальних запозичень і кредитів на поточні потреби. Ця теза є актуальною навіть в умовах дефіцитності поточних місцевих бюджетів, коли від'ємне бюджетне сальдо покривається за рахунок прямого бюджетного трансферту – дотації вирівнювання. Це спрямовує діяльність місцевих органів на фінансовому ринку винятково в напрямі розширення обсягів та якості послуг, що надаються місцевим самоврядуванням територіальним колективам.

Не менш важливою в плані економічного стимулювання є діяльність місцевої влади на ринку земельних ресурсів і нерухомого майна. Володіючи великими масивами землі та нерухомості, органи територіальної влади й управління мають істотні важелі впливу на розвиток підприємницької діяльності та підвищення її активності на своїй території. Здійснюючи різноманітні операції із землею та нерухомістю – здаючи в оренду, відчужуючи, резервуючи тощо, – місцеві органи влади стимулюють рівень ділової активності підприємницьких структур, які використовують цю землю й нерухомість.

Незважаючи на прийняття земельного кодексу, реальні механізми ринку землі в Україні не створено. Операції на ринку зводяться до проведення аукціонів на право довгострокової оренди землі. Водночас негативний вплив справляють земельні правовідносини, які існували до прийняття Конституції України, оскільки комунальна власність в той час розглядалася як одна з форм державної, що істотно обмежувало повноваження місцевої влади з використання нерухомого майна. На порядку денному сьогодні прийняття низки нормативних документів, які б визначали правовий статус комунальної власності як майна недержавного, винятково із землею. Лише за таких умов органи місцевого самоврядування стануть повноправними учасниками ринку землі й нерухомості, посиляться їх роль у прискоренні темпів економічного зростання.

Діяльність місцевих органів влади в галузі місцевих фінансів не обмежується лише прямим фінансуванням або здійсненням господарської діяльності через комунальний сектор. Насамперед місцева влада формує вихідні засади для економічного зростання адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, умови територіального інвестування визначаються певною непривабливістю, що зумовлюється: великими термінами окупності, низькою рентабельністю секторів інвестування – економічної й соціальної інфраструктури, екології тощо. З іншого боку, через систему таких інвестицій значною мірою збільшується зайнятість населення, оскільки створюються нові види господарської діяльності та розширюються діючі потужності, підвищується конкурентоспроможність економічної діяльності. Таке опосередковане фінансове стимулювання має більший вплив на економічне зростання, ніж прямі трансферти з бюджету.

Контрольна функція місцевих фінансів є наслідком розподільчої та регулюючої. Вона реалізується в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляду та їх затвердження, а також виконання й складання звіту про виконання місцевих бюджетів. Сфера дії контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та, загалом, усі фінансові ресурси, які знаходяться в розпорядженні місцевого самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на забезпечення закладених пропорцій розподілу й перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове, раціональне та ефективне використання.

Література

1. **Кравченко В.І.** Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
2. **Кириленко О.П.** Місцеві фінанси: Навч. посібник. – Тернопіль: Астон, 2004. – 132 с.
3. **Місцеві фінанси:** Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц./ М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
4. **Петленко Ю.В., Рожко О.Д.** Місцеві фінанси: Опорний конспект лекцій. – К.: Кондор, 2003. – 282 с.

УДК 630*94:336.2

*Г.С. Гулик¹; ст. викл. С.О. Мельник,
канд. екон. наук – УкрДЛТУ*

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ОПОДАТКУВАННЯ І ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА)

Розглядаються аспекти діючої в Україні реформи системи оподаткування, яка в змозі стимулювати суб'єкти господарської діяльності до раціонального використання, охорони та відтворення природних ресурсів.

Ключові слова: податки, система оподаткування, природокористування, сталий розвиток.

¹ Голова Господарського суду Львівської області (Head of Economic Court of L'viv Region)