

14. Стратегічний план економічного розвитку м. Алчевськ www.linc.com.ua/documents/storage/SP_Alchevsk_Ukr.pdf.

15. <http://site50.tangram-studio.com/ukr/pages/map.html>.

УДК 336.143.2

Олена Ліпач

БЮДЖЕТИ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ РАД: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті розглядаються особливості правового статусу районних та обласних рад. Досліджується вплив нової редакції бюджетного кодексу на зміцнення доходної бази районних та обласних бюджетів. Звертається увага на необхідність децентралізації, посилення ролі регіонів при здійсненні державної політики.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, фінансова самостійність, регіон, регіональний розвиток.

Постановка проблеми

Після набуття Україною суверенітету розпочався процес становлення в державі інституту місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичної держави, здійснення розмежування функцій та завдань влади по вертикалі між її центральним, регіональним і місцевим рівнями, визначення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Одночасно відбувається становлення національної фінансової системи.

Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивій фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав. Адже наявність завдань і функцій, що покладаються на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для цих органів влади.

Прийняття в 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи обумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах.

Разом з тим, важливою особливістю, національною специфікою конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність у його системі спеціальних органів – районних і обласних рад. Ці ради повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, однак, оскільки згідно із законодавством не мають власних виконавчих органів, частину своїх повноважень делегують місцевим органам виконавчої влади – районним та обласним державним адміністраціям.

Такий стан справ призводить до неможливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району, області. Певна невизначеність статусу обласних

і районних рад справляє свій вплив на організаційну складову механізму формування і виконання відповідних бюджетів.

На сьогодні проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування, його конституційно-правової та фінансової основ досліджуються багатьма вітчизняними вченими, серед яких: З. С. Варналій, В. В. Кравченко, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, М. В. Пітцик, М. О. Пухтинський, В. П. Рубцов, Ю. Шаров, котрі багато уваги приділяють аналізу становлення місцевого самоврядування у незалежній Україні на основі нормативних документів, які приймалися з 1991 року, визначенню його сутності і правового статусу, виявленню недоліків і суперечностей сучасної моделі місцевого самоврядування. Вагоме місце у сучасних дослідженнях посідають питання, пов'язані із дефініцією понять «регіон», «регіональна політика», «регіональний розвиток».

Вивченню місцевих бюджетів як фінансової бази місцевого самоврядування присвячені наукові праці – В. Д. Базилевича, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічника, – у яких розглядаються процеси формування коштів місцевих бюджетів та напрями використання цих коштів, обґрунтовується необхідність збільшення доходних джерел місцевих бюджетів для забезпечення повноцінної реалізації завдань місцевого самоврядування. Багато в чому ці дослідження та пропозиції вчених були враховані при розробці нової редакції Бюджетного кодексу України, яка передбачає посилення фінансової основи місцевих бюджетів на суму 23 млрд грн шляхом розширення доходної бази місцевих бюджетів, упорядкування видаткових повноважень між місцевими бюджетами із дотриманням принципу субсидіарності, стимулювання інвестиційного розвитку територій, підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [5, с. 21].

Однак детальнішого дослідження потребують питання, пов'язані з механізмом формування та виконання районних та обласних бюджетів у контексті дуалістичної моделі організації публічної влади на районному та обласному рівні, особливостей правового статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є дослідження статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування спільної компетенції, особливостей формування районних та обласних бюджетів як фінансової основи діяльності цих рад.

Зародження і розвиток місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади на національному рівні не може бути повністю ефективним і корисним для суспільства загалом без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст згідно з Конституцією України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покликані районні та обласні ради. Так, у статті 1 названого закону районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [2].

Зміст місцевого самоврядування в Україні майже повністю відповідає визначеному у статті 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування і означає гарантоване

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України. Тобто, як випливає з визначення, повноцінне місцеве самоврядування можливе лише за наявності територіальної громади.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наведено наступне визначення: територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2]. Тобто на рівні району, області територіальної громади немає.

Така неоднозначність при визначенні понять знайшла відображення і у Бюджетному кодексі України. Так, стаття 2 містить окремі визначення для місцевих бюджетів і для бюджетів місцевого самоврядування. Причому поняття місцевих бюджетів є значно ширшим і включає в себе бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [1].

Тобто бюджетом місцевого самоврядування вважається план утворення й використання фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування розробляються, затверджуються і виконуються відповідними органами місцевого самоврядування в селах, їх об'єднаннях, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення). При цьому втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження й виконання бюджету місцевого самоврядування не допускається, крім встановлених законами України винятків.

Поняття «місцеві бюджети» вживається у Конституції України. Зокрема, у ст.142 визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Із аналізу нормативної бази видно, що розмежування понять місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування має місце лише у бюджетному кодексі. Тоді як ні Конституція України, ні закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» ці поняття не розмежовують, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх отожднює.

Таким чином, на віднесення районних та обласних бюджетів до бюджетів місцевого самоврядування у бюджетному законодавстві підтверджує невизначеність статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування.

Підвалини такої невизначеності були закладені ще на початку становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, коли прийнятим 26 березня 1992

року законом «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» місцеве самоврядування було остаточно відокремлене від державної влади і поділене на власно місцеве та регіональне самоврядування.

Зокрема, місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах сільради, селища, міста на основі Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах району та області на основі Конституції України, законів України [3]. Тобто система місцевого самоврядування складалася з сільських, селищних, міських Рад народних депутатів, а регіонального самоврядування – із районних та обласних рад. Причому в останніх не передбачалося наявності виконавчих органів, а повноваження були залишені мінімальні: затвердження планів та програм економічного і соціального розвитку території, місцевих екологічних програм; затвердження бюджету і внесення змін до нього, звітів про виконання бюджету; регулювання земельних відносин та інших організаційно-технічних питань, серед яких прийняття рішень щодо проведення місцевих референдумів, заснування засобів масової інформації та інші.

В прийнятті у 1996-1997 роках Основному Законі та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття регіонального самоврядування уже не застосовується, а районні та обласні ради, як уже зазначалось, визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Однак, незважаючи на таке визначення, назвати районні та обласні ради повноцінними органами місцевого самоврядування, у традиційному його розумінні, особливості українського законодавства не дозволяють.

Такий стан справ спричинив ситуацію, коли незважаючи на розуміння і декларування необхідності зміцнення фінансово-матеріальної основи місцевого самоврядування для забезпечення його реальної самостійності, у прийнятій 8 липня 2010 року нової редакції бюджетного кодексу суттєво розширений перелік власних доходів в основному для бюджетів місцевого самоврядування.

Так, згідно з ст.69 нового кодексу, обсяг доходів загального фонду бюджетів місцевого самоврядування, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (тобто можуть використовуватись безпосередньо на вирішення питань місцевого значення), збільшено за рахунок розширення переліку місцевих податків і зборів (включенням до нього податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності), збільшення частки зарахування плати за землю із 60% до 100%. Останнє відбулось завдяки скасуванню часток, які раніше зараховувались до районного (15%) та обласного (25%) бюджетів.

Істотно вплинуло на можливість здійснення місцевих інвестиційних проектів, забезпечення розвитку села, селища, міста включення до доходів бюджету розвитку спеціального фонду відповідних бюджетів єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (який раніше зараховувався до доходів загального фонду, які враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів, і становив близько 10-12% їх обсягу).

Також встановлено додаткові джерела власних доходів для усіх місцевих бюджетів: надходження від різ-

них штрафних санкцій та адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ним у встановленому порядку адміністративними комісіями; плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення; кошти, отримані від учасників процедури закупівель та ін. Однак частка їх у загальному обсязі доходів бюджету незначна – менше 1%.

Таким чином, задеклароване розробниками нового кодексу посилення фінансової основи місцевих бюджетів більшою мірою стосується бюджетів саме місцевого самоврядування. Що стосується впливу нововведень на підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування спільної компетенції, його можна проаналізувати на прикладі обласного бюджету Вінницької області (таблиця 1).

Таблиця 1

Аналіз доходів загального фонду обласного бюджету
Вінницької області у 2009–2011 роках¹

| Назва | 2009 | 2010 | 2011 | Приріст до 2009 р. (%) |
|--|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| Доходи разом з дотацією, тис.грн | 648 337,0 | 782 433,7 | 901 781,3 | 39,1 |
| Дотація вирівнювання, тис.грн | 325 409,5 | 411 258,0 | 501 576,4 | 54,1 |
| частка у загальному обсязі, % | 50,2 | 52,6 | 55,6 | 5,4 |
| Доходи без дотації, тис.грн | 322 927,5 | 371 175,7 | 400 204,9 | 23,9 |
| з них: доходи I кошика, тис.грн | 312 083,4 | 363 897,7 | 390 529,9 | 25,1 |
| частка в обсязі доходів, % | 96,6 | 98,0 | 97,6 | 1,0 |
| в т.ч. податок з доходів фізичних осіб, тис.грн. | 259 324,0 | 301 587,0 | 355 981,0 | 17,3 |
| частка в обсязі доходів, % | 80,3 | 81,3 | 88,9 | 8,6 |
| доходи II кошика, тис.грн. | 10 844,1 | 7 278,0 | 9 675,0 | -10,8 |
| частка в обсязі доходів, % | 3,4 | 2,0 | 2,4 | -1,0 |

Отже, як видно з таблиці, загальний обсяг доходів обласного бюджету за два роки зріс на 39,1%. Приріст дотації вирівнювання становить 54,1%, а приріст власних і закріплених доходів лише 23,9%. Причому відбувся приріст лише доходів першого кошика, тобто тих, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і спрямовуються на фінансування функцій держави, делегованих для вирішення на місцевий рівень.

Відповідно на 5,4 процентних пункта зріс і рівень дотаційності обласного бюджету. Така ситуація свідчить про зменшення самостійності обласного бюджету, збільшення залежності його від державного бюджету. З районними бюджетами ситуація подібна.

Тобто, незважаючи на позитивні нововведення бюджетного кодексу 2010 року, досягти важливої цілі – забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування – в повній мірі досягти не вдалось. На нашу думку, це може бути пов'язане із деякою невизначеністю статусу районних та обласних рад саме як органів місцевого самоврядування, про що йшлося вище.

Сьогодні у світі спостерігається тенденція поглиблення процесів децентралізації, посилення ролі регіонів, розроблення дієвої державної регіональної політики, передачі все більшої кількості державних функцій для вирішення на місцях. В Україні також останні кілька років ведеться робота із нормативно-правового забезпечення регіональної політики. Зокрема у 2005 році прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який вступив у дію з 1 січня 2006 року і визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів, подолання депресивності територій. У цьому законі дається визначення поняття «регіон», навколо якого досить тривалий час точилися наукові дискусії. Так, у ст.1 встановлено, що регіон – це територія Автономної Рес-

публіки Крим, області, міст Києва і Севастополя [4]. Тобто згідно з законодавством в Україні наявні 27 регіонів.

21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Серед стратегічних завдань, визначених цим документом, є зокрема підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу, що мало б виразитись у посиленні фінансової самостійності регіональних бюджетів, збільшенні обсягу власних доходів. Але, як показують практичні дослідження, за шість років реалізації Стратегії суттєвих змін на краще у наповненні регіональних бюджетів (в першу чергу обласних, оскільки бюджети міст Києва і Севастополя є бюджетами місцевого самоврядування) не відбулось. Таким чином, знову має місце декларування цілей, не підкріплене реальними кроками для їх вирішення.

Поряд з активним реформуванням інституціональної та адміністративної сфер державного управління, яке відбувається, починаючи з кінця 2010 року, необхідно звернути увагу на вирішення низки проблем місцевого (регіонального та муніципального) самоврядування, серед яких основними є:

- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;
- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів та відсутність належної податко-

¹ Розраховано автором за даними Головного фінансового управління Вінницької облдержадміністрації

вої бази, зокрема для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

- великі диспропорції у розвитку територій;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування;
- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності;
- надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень;
- непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та ін. [6].

Слід зазначити, що організація влади на місцях тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави. Тому модернізація системи місцевого самоврядування потребує одночасних змін в системах адміністративно-територіального устрою та організації місцевої виконавчої влади.

Таким чином, проведене дослідження свідчить про наявність в українському законодавстві суперечностей у визначенні статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення і при визначенні поняття місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування та при розширенні дохідної бази місцевих бюджетів у новій редакції бюджетного кодексу.

Нині на часі пошук і реальне запровадження якісної нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування, зокрема регіонального рівня, що стане обґрунтуванням вибору оптимальної моделі місцевих фінансів. Тобто необхідно рухатись у напрямі децентралізації системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей органів місцевого самоврядування.

Необхідними заходами на цьому шляху мають стати: законодавче урегулювання невідповідностей у визначенні статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, запровадження європейського принципу субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування і між органами місцевого самоврядування, що представляють адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, подальша бюджетна децентралізація, розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямі є дослідження механізму функціонування районних та обласних бюджетів як головного інструменту забезпечення фінансової самостійності районних та обласних рад.

Література.

1. Закон України «Бюджетний кодекс України» від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 10 лют. 2011 р. : (Офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 144 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

3. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 р. № 2234-XII // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. №2850-IV // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

5. Управління державним бюджетом України: підручник / колектив авторів [заг. редакція М. Я. Азарова]. – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

6. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи: Навч. посіб для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Університет «Україна», 2008. – 440 с.

УДК 352.075.1:330.341.1

Сергій Могильний

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ У ЗДІЙСНЕННІ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Досліджуються інноваційні технології взаємодії територіальних громад, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у здійсненні стратегічного менеджменту.

Ключові слова: інновація, технологія, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, діяльність, взаємодія, стратегічний менеджмент.

Тема, пов'язана з дослідженнями проблем взаємодії влади і територіальної громади у стратегічному менеджменті, створення технологічно ефективних механізмів визначення і реалізації стратегічних планів розвитку територій є досить актуальною у зв'язку з гострою ситуацією, що склалася у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

Смисл місцевого самоврядування, як відомо, полягає у створенні і реалізації рівних можливостей для розвитку і самовираження всіх членів територіальних громад. Криза державного управління в Україні викликана низкою комплексних факторів, у тому числі й відсутністю реальних умов для здійснення регіональної політики та місцевого самоврядування. Безсистемність у діях влади, безперервні зміни у діючому законодавстві зв'язують творчу ініціативу в органах влади та місцевого самоврядування. Такий стан справ не відповідає актуальним завданням державної служби нашого часу, вимогам Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, частина друга ст. 10-ї Закону України «Про державну службу» покладає на посадовця обов'язок забезпечувати ефективну роботу та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції [2, с. 414], а ст. 24-та Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» покладає відповідальність посадової особи місцевого самоврядування за завдану територіальній громаді матеріальну шкоду внаслідок дій чи бездіяльності при здійсненні своїх повноважень [3, с. 456]. Тим часом