

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто проблеми розвитку фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Проведено аналіз існуючого нормативно-правового регулювання бюджетів територіальних громад. Пропонуються подальші шляхи розвитку бюджетної і фінансової самостійності місцевих органів влади.

У статті розглянуто сутність і роль децентралізації в контексті формування делегованої системи бюджетного регулювання в Україні, що є основою формування ефективного економічного та соціального розвитку суспільства. Доведено, що децентралізація не повинна обмежуватись виключно перерозподілом фінансових ресурсів між регіонами, а стимулювати місцеві органи влади до фінансової автономії та розвиток власного фінансово-економічного потенціалу. У той час, як розподіл доходів між окремими видами бюджетів повинен забезпечити бюджет кожного рівня достатнім обсягом доходів, а перерозподіл видаткових повноважень повинен бути таким, щоб межі надання бюджетної послуги співпадали з межами її споживання. Для розв'язання цих проблем постає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, вжиття організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного регулювання процесів регіонального розвитку країни й координації міжрегіональних зв'язків, тобто опрацювання засад продуманої регіональної бюджетної політики в основі якої мають бути власні повноваження місцевих органів самоврядування, які забезпечувалися б належними фінансовими ресурсами, відповідно до норм міжнародного права та світового досвіду організації місцевого самоврядування.

Ефективно побудований фіскальний федералізм дозволяє збалансувати потреби на місцях з їх фінансовими можливостями, а неефективно побудований – нівелює прагнення місцевих органів влади до економічного піднесення регіонів та, за наявності дефіциту фінансових ресурсів, утворює поле для корупції.

Ключові слова: бюджетна децентралізація; місцеве самоврядування; фінансове забезпечення; адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогоднішній день, коли українська державність перебуває у кризовій ситуації, питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом, однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Бюджетна децентралізація збільшує можливості участі органів місцевого самоврядування у розвитку підконтрольної території; сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами та пріоритетами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання пов'язані з децентралізацією державного бюджету – шлях розвитку місцевого самоврядування досліджували вітчизняні вчені та практики. Зокрема, цим проблемам присвячено наукові праці

В. О. Григоренко, Л. М. Клівіденко, О. Д. Василик, П. А. Трачук, О. О. Сунцова, Т. В. Сеньків, та ін. Однак сьогодні не існує єдиної думки щодо оптимального механізму реформування місцевих бюджетів відповідно до критерію ефективності розподілу фінансових ресурсів, які формуються саме на місцевому рівні.

Метою статті є пошук шляхів підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічний розвиток територій залежить від ефективності управління процесами формування та використання фінансових ресурсів території, як запоруки сталого економічного розвитку.

Сьогодні дослідження проблеми економічного розвитку території набуває особливого значення і є умовою ефективного здійснення соціально-економічних

перетворень в межах регіону і всієї країни загалом. В останні роки в Україні набули великої актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в Україні має стати ефективне формування місцевих бюджетів, здатне перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу територіальні громади, котрі опираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі. Однією із причин обмежень у забезпеченні фінансовими ресурсами місцевих органів самоврядування є надмірна централізація бюджетних коштів у Державному бюджеті України у зв'язку з чим переважна частина коштів підлягає щорічному перерозподілу між державним і місцевими бюджетами.

Адміністративно-територіальні одиниці сьогодні відчувають значну потребу у власних територіальних фінансових ресурсах. Сьогодні перерозподіл ресурсів здійснюється на користь найменш забезпечених територій за рахунок самодостатніх територій, це приводить до утримання і зниження рівня зусиль органами місцевого самоврядування із самовідтворення ресурсної бази, ефективності управління власними засобами, а також суперечить поняттю «справедливості» [1].

Для розв'язання цих проблем постає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, вжиття організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного регулювання процесів регіонального розвитку країни й координації міжрегіональних зв'язків, тобто опрацювання засад продуманої регіональної бюджетної політики [2] в основі якої мають бути власні повноваження місцевих органів самоврядування, які забезпечувалися б належними фінансовими ресурсами, відповідно до норм міжнародного права та світового досвіду організації місцевого самоврядування.

З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги за обсягом щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України. У нашій країні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі: у 2001 році їх налічувалось більше 12 тис. За кількістю місцевих бюджетів серед європейських країн Україна поступається лише Франції [3, с. 320]

Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування [4, с. 115].

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і

соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

На сьогодні постійне прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування вимагає більшої фінансової незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Рівень розвитку країни та зростання добробуту населення безпосередньо залежать від зростання сильної місцевої влади, яка здатна забезпечувати належне фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, вирішувати проблеми та відстоювати інтереси населення, тощо. Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку країни, що передбачає широку автономію населення у вирішенні питань самоврядного розвитку. Все це є фундаментальною умовою для децентралізації бюджетних коштів, як однієї з моделей функціонування міжбюджетних відносин [5, с. 180].

Пріоритетними напрямками перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міста повинно стати удосконалення наступних аспектів їх формування, розподілу і використання:

- збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території міста;

- застосування новітніх підходів формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами в акумульованих бюджетах;

- підвищення адекватності системи регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів;

- впровадження в практику середньо та довгострокового планування місцевих бюджетів;

- проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації;

- підвищення превентивних заходів і посилення контролю відносно порушення бюджетного законодавства та чітке визначення відповідальних осіб в розрізі кожного напрямку здійснення бюджетної політики на місцевому рівні.

Для того, щоб місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити ряд заходів:

- по-перше, необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів;

- по-друге, джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування;

– по-третє, потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки [6, с. 8].

Розмежування функцій між рівнями управління є завданням, з яким стикаються усі багаторівневі країни. Ключовим принципом є зона корисності публічної функції яка визначається доступністю зовнішніх користувачів до послуг (фізичний аспект) та подальшим практичним використанням послуг. До цього, слід враховувати ефективність пов'язаних з певними послугами заходів на різних рівнях публічної влади (економія на масштабах). Як результат, функції можуть бути розділені відповідно до їхньої корисності на центральному та регіональних рівнях. Цей принцип є тотожним принципу субсидіарності, який є одним із основоположним у вітчизняній бюджетній системі. Субсидіарність – принцип, відповідно до якого розподіл повноважень між різними рівнями влади здійснюється таким чином, коли нижній рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснювати більш ефективно. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадян, з іншого – цей рівень може володіти організаційними, матеріальними і фінансовими ресурсами, які забезпечують обсяг і якість публічних послуг, що надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. При цьому пріоритет нижнього рівня при розподілі повноважень повинен перешкоджати будь-яким способам централізації в системі територіальної організації влади.

Загалом, рівень децентралізації у публічному секторі повинен відповідати співвідношенню двох показників якими є:

- 1) свобода органів місцевої влади у прийнятті рішень;
- 2) адекватність політичної відповідальності місцевих органів влади за прийняті нею рішення.

В частині видаткових повноважень місцевого самоврядування повинно мати право приймати рішення щодо врегулювання питань, які безпосередньо стосуються життя мешканців за принципом субсидіарності. Однак, у той же час місцева влада також має бути зобов'язана виконувати передані функції.

З боку держави ще у 2000 р. в Україні розпочалася бюджетна реформа, що повинна була характеризуватися кардинальними змінами в системі формування та виконання місцевих бюджетів. Прийняття Бюджетного кодексу України обумовило фундаментальні зміни всієї бюджетної системи.

Проте реформа не є завершеною, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади. Необхідність зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування була визначена у Концепції реформування місцевих бюджетів яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. [7].

Згідно зазначеної Концепції метою реформування місцевих бюджетів було визначено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

Також було визначено, що необхідною умовою реалізації поставлених в концепції завдань була якісна та об'єктивна оцінка стану та потенціалу регіонів, виявлення загальних тенденцій розвитку соціальних процесів та рівнів міжрегіональної диференціації, а також запровадження їх моніторингу. Як наслідок була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів» від 20 травня 2009 р. № 476 [8]. Була сформована база даних, що повинна була дати можливість визначити основні причини, які обумовлюють диференціацію соціально – економічного розвитку регіонів та приймати відповідні управлінські рішення на державному, регіональному та місцевому рівнях, спрямовані на їх усунення. Бюджетний кодекс, прийнятий 8 липня 2010 р. [9] значно розширив перелік доходів, за закріплюються за місцевими бюджетами.

Крім того, із прийняттям Податкового кодексу змінено склад місцевих податків та зборів, що на думку законодавця мало суттєво змінити ситуацію із формуванням доходів місцевих бюджетів [10]. Але, практична реалізація зазначених змін не мала достатніх позитивних наслідків для формування фінансової бази місцевого самоврядування.

Активний прояв ця ситуація мала вже навесні 2014 р., коли стала одним із каталізаторів загострення політичної ситуації в східних і південних регіонах країни. Тому Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11]

Якщо Концепція реформування місцевих бюджетів, прийнята у 2007 р., була спрямована виключно на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення, то метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [11].

Висновки. Таким чином, для ефективного впровадження бюджетної децентралізації слід встановити відповідальність за бюджет і розподіл надходжень відповідно до розподілу завдань. Так, для

бюджетів нижнього рівня потрібно, щоб їхні завдання могли вирішуватись максимально вільно від бюджетних рішень вищих рівнів. З цією метою доречно розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органами місцевого самоврядування, як це є у Бюджетному кодексі. Щодо делегованих функцій, однією із складових є покращення фінансової основи місцевого самоврядування могло б бути затвердження державних соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) та в той же час служили б як основа для розрахунків фінансових потреб регіонів та їхніх місцевих бюджетів. Це дозволить чітко визначити відповідальність держави за прийняття рішень щодо делегованих повноважень та їх фінансове забезпечення. Водночас рівень фінансової допомоги з боку держави повинен відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання вказаних соціальних стандартів.

Стосовно власних повноважень держава може встановити загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання суспільних

послуг. Однак, ці стандарти не мають бути занадто специфічні. При цьому місцевому самоврядуванню повинні бути надані вагомі фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень. Такі інструментами мають включати право встановлення, регулювання ставок та адміністрування місцевих податкових доходів, а також забезпечувати правовий захист рішень органів місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів. Держава повинна забезпечити розумну схему фінансової допомоги на виконання власних повноважень, яка б дозволяла заохочувати ініціативу місцевих рад до ефективного використання бюджетних коштів.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення в сучасних умовах потребує комплекс заходів, що сприятиме подальшому формуванню децентралізації територіальних фінансових ресурсів. Крім того, при втіленні заходів для фінансової децентралізації потрібно аналізувати кожен реалізований крок для забезпечення соціально-економічного розвитку території.

ЛІТЕРАТУРА

1. Григоренко В. О. Значення фінансових ресурсів у формуванні фінансового потенціалу території / В.О. Григоренко // Інтернет-конференція Буковинського державного фінансово-економічного університету [„Роль фінансово-кредитного механізму в економічному розвитку країн Східної Європи»], (Чернівці, 20 грудня 2012 року). – Чернівці. – С. 150-153.
2. Клівіденко Л. М. Місцеві фінансові ресурси – основа самостійності місцевих органів влади / Л. М. Клівіденко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник для студ. вищ. навч. закладів / О.Д. Василик, К.В. Павлюк; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К.: Центр навч. Літератури, 2004. – 539 с.
4. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навч. посібник / П.А Трачук – Чернівці: Наша книга, 2007. – 280 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник / О.О. Синцова. – К.: Центр навч. літератури, – 2005 – 560 с.
6. Сеньків Т. В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення / Т.В. Сеньків //Економічний форум. – 2012. – №1. – С. 8
7. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. №308-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>
8. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. №476 // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-%D0%BF>
9. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. №2456-УІ // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
10. Податковий кодекс України. Закон України від 02.12.2010 р. №2755-УІ// Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Лопушанская А. И.,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г.Николаев, Украина

БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК СПОСОБ УВЕЛИЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы развития финансового обеспечения местного самоуправления в Украине. Проведен анализ существующего нормативно-правового регулирования бюджетов территориальных общин. Предлагаются дальнейшие пути развития бюджетной и финансовой самостоятельности местных органов власти.

Обобщены сущность и роль децентрализации в контексте формирования децентрализованной системы бюджетного регулирования в Украине, что является основой формирования эффективного экономического и социального развития общества. Доказано, что децентрализация не должна ограничиваться исключительно перераспределением финансовых ресурсов между регионами, а стимулировать местные органы власти к финансовой автономии и развитию собственного финансово – экономического потенциала. В то время, как распределение доходов между отдельными видами бюджетов должно обеспечить бюджет каждого уровня достаточным объемом доходов, а перераспределение расходных полномочий должен быть таким, чтобы границы предоставления бюджетной услуги совпадали с границами ее потребления. Эффективно построенный децентрализация позволяет сбалансировать потребности на местах с их финансовыми возможностями, а неэффективно построен – нивелирует стремление местных органов власти к экономическим подъемам регионов и, при наличии дефицита финансовых ресурсов, образует поле для коррупции.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация; местное самоуправление; финансовое обеспечение; административно-территориальное устройство.

Lopushanska A.,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

BUDGET DECENTRALIZATION AS A METHOD OF INCREASING THE FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENT

This article discusses the development financial provision of local government in Ukraine. Analysed the current regulatory management of the territorial communities budgets. Proposed further budget development and financial autonomy of local authorities.

The essence and role of fiscal federalism is examined in the decentralized of forming a decentralized system of budgetary regulation in Ukraine that the basis for stimulating an effective economical and social development process. It is proved that fiscal federalism does not have to be

limited solely by redistribution of financial resources between regions, but to encourage local authorities to explicate financial autonomy and develop its own economic and financial potential. While the distribution of revenues among separate types of budgets has to provide a budget of each level with a sufficient volume of funds, redistribution of expenditure responsibilities has to ensure that the limits of providing budgetary service match the limits of its consuming.

Effectively constructed decentralized allows to balance local demands with their financial possibilities, and ineffectively constructed one – discourages local authorities to work for economic raise of regions and creates a field for corruption in case of lack of financial resources.

Keywords: budget decentralization; local government; financial provision; administrative and territorial structure.