

12. Better Regulation in Europe: Sweden 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/ocdsweden_2010.pdf

13. Communications Policy of the Government of Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_e.asp#poli

14. Plain language // The Canadian Style [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tcdnstyl-chap?lang=eng&lettr=chapsect13&info0=13>

15. Cheung I. Plain Language: Clear and Simple [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ivacheung.com/2014/03/plain-language-clear-and-simple/>

16. Waddell I. The Case For Plain Language Legislation // Canadian Parliamentary review. – 1992. – № 4, Vol 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revparl.ca/english/issue.asp?art=950¶m=143>

17. Successful Communication: Literacy and You [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.copian.ca/library/learning/successe/successe.pdf>

** Баровська Анастасія Валеріївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.*

УДК 336.1:352:005.591.4(477)

Юлія Глущенко *

БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проведено дослідження стану бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування в період незалежності та в умовах децентралізації влади в Україні. Визначено, що останнім часом в Україні існувала тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій та територіальних розбіжностей в розподілі та використанні ресурсного потенціалу, високим був рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих регіонів. Запропоновано запровадження нового механізму фінансового вирівнювання розподілу доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

Ключові слова: децентралізація, доходи, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, трансферти.

Глущенко Ю. А. Бюджетное обеспечение местного самоуправления в процессе децентрализации власти в Украине.

В статье проведено исследование состояния бюджетного обеспечения органов местного самоуправления в период независимости и в условиях децентрализации власти в Украине. Определено, что в последнее время в Украине существовала тенденция углубления межрегиональных диспропорций и территориальных разногласий в распределении и использовании ресурсного потенциала, высоким был уровень концентрации основных экономических ресурсов в пределах отдельных регионов. Предложено введение нового механизма финансового выравнивания распределения доходов между бюджетами одного уровня с учетом налогового потенциала и создание специальных бюджетных фондов финансового выравнивания территорий.

Ключевые слова: децентрализация, доходы, местное самоуправление, местные бюджеты, трансферты.

Hlushchenko Y. A. Budget support of local government in the decentralization process of government in Ukraine.

The article studies the state budget funding of local government in the period of independence and under decentralization of power in Ukraine. Determined that in recent years there was a tendency in Ukraine to deepen inter-regional disparities and regional differences in the distribution and use of resources, a high level of concentration was the main economic resources within individual regions. It is proved that the introduction of a new mechanism of financial compensation needs improving income distribution among the budgets of other levels taking into account the tax potential and creating special funds budget financial equalization areas.

Keywords: decentralization, revenue, local government, local budgets, transfers.

Постановка проблеми. Проблема реформування адміністративно-територіального устрою в Україні стає все більш актуальною. Потреба становлення дієздатного самоврядування неминуче зіштовхується з необхідністю фінансового забезпечення та змін просторової організації органів місцевого самоврядування. При цьому, підвищення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування має на меті покращення якості життя громадян за рахунок створення умов для сталого економічного розвитку територіальних громад, як самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати свої права та інтереси шляхом участі у вирішенні проблем місцевого значення.

Аналіз останніх публікацій. Сучасне європейське управління, модернізація публічної адміністрації, іноземний досвід проведення адміністративно-територіальних реформ та організації територіального управління є предметом досліджень Т. Бутирської, І. Грицяка, М. Лахижі та інших українських вчених.

Проблематику регіонального рівня організації влади в Україні, вдосконалення відносин між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, оптимізації управління досліджують І. Артим, А. Бабинов, П. Ворона, Н. Гончарук та інші.

Дослідженню фінансового забезпечення місцевих органів влади та місцевого самоврядування у напрямку зміцнення місцевих бюджетів чимало уваги приділено в працях багатьох відомих українських науковців, серед яких В. Барецький, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, К. Павлюк, С. Слухай.

Однак, поряд з істотними досягненнями залишаються недостатньо дослідженими питання реформування адміністративно-територіального устрою, удосконалення бюджетного законодавства в напрямку міжбюджетного регулювання та стимулювання до нарощування податкової бази, формування та оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи в умовах децентралізації.

Саме тому *метою статті* є поглиблення дослідження фінансового стану місцевого самоврядування в Україні в умовах проведення децентралізації влади та розробка практичних рекомендацій щодо його зміцнення.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Стратегія розвитку України в напрямку побудови демократичного суспільства та правової держави, запровадження європейських соціально-економічних стандартів потребують застосування ефективних механізмів державного управління, націлених на стабілізацію фінансового забезпечення діяльності місцевих органів влади.

Ключовими завдання інституту місцевого самоврядування в Україні є надання якісних муніципальних послуг; координація діяльності суб'єктів територіального розвитку; міжрівнева, міжмуніципальна та міжтериторіальна взаємодія; реалізація делегованих функцій держави; стимулювання розвитку територіальних громад і т. ін.

Основоположним принципом Європейської Хартії є правова, організаційна та фінансова автономія, остання з яких передбачає право на володіння та розпорядження її інституцій власними коштами, достатніми для здійснення функцій та повноважень, а також встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону та ін. (ч. 1 ст. 143 КУ).

Незважаючи на ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування в повному обсязі, без зауважень і обмежень, за досить великий період часу (1997–2013 рр.) Україні так і не вдалося впровадити в реалії життєдіяльності територіальних громад основні європейські

принципи місцевого самоврядування. Суттєвими проблемами стали критичне зниження рівня кадрового забезпечення, надмірна централізація всього бюджетного процесу, відсутність ресурсу для покращення об'єктів давно зношеної соціальної інфраструктури на базі енергозберігаючих технологій та ін.

Практика показала, що останнім часом в Україні існувала тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій та територіальних розбіжностей в розподілі та використанні ресурсного потенціалу, високим був рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих регіонів.

Прийнятий Україною в 2001 році Бюджетний кодекс в цілому довів свою ефективність, здійснивши раціональний розподіл видатків, закріпивши доходні джерела між різними типами бюджетів; визначивши формульну систему трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами, створивши систему цільових субвенцій на соціальний захист [1].

Однак, існуючий порядок формування бюджетів базового рівня ієрархії адміністративно-територіальних одиниць – міст районного значення, сіл, селищ через районну ланку постійно провокував невдоволення досягнутим результатом.

Така етапність за великим рахунком все-таки суперечила принципу самостійності місцевих бюджетів, з огляду навіть на те, що фінансові органи районного рівня були дуже обмежені в своїх діях у розрахунках трансфертів із районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування [3].

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів була надзвичайно жорсткою, фактично не стимулювала нарощування доходів органами самоврядування і відносилася до виду вирівнювання за видатками.

Детальний аналіз масиву бюджетних показників за сукупністю всіх місцевих бюджетів був невтішним: мережа бюджетних установ у сільській місцевості була вкрай нерівномірна: половина сільрад не мала дошкільних закладів, лише третина мала амбулаторії чи поліклініки, 7 відсотків сільрад не мали клубів.

З огляду на те, що із сільського, селищного бюджету фінансувалися дитячі садки, клуби, бібліотеки (здебільшого розташовані в клубах та школах), фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, можна стверджувати, що бюджетна інфраструктура для здійснення повноважень, закріплених законодавством за місцевими радами, гарантовано існувала тільки в сільських радах чисельністю понад 2 тисячі жителів.

Аналіз сільських та селищних бюджетів засвідчив, що видаткова частина бюджетів у розрахунку на одного мешканця була високою для найменших рад і стабілізувалася з їх збільшенням, що відповідало формульному підходу до розрахунку трансфертів, при якому за основу беруться розрахунки саме на споживача публічних послуг. Разом з тим, дохідна частина бюджетів спочатку зменшувалася і починала зростати для сільських та селищних рад понад 5 тис. жителів. Відповідно із зростанням кількості населення в радах зменшувалася дотаційність бюджетів [3].

Суттєвим недоліком того адміністративно територіального устрою була надмірна його подрібненість, яка гальмувала вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни. Зокрема, існували непередбачені Конституцією адміністративно-територіальні одиниці – селища міського типу, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, проте їх жителі не склали єдиної територіальної громади. Недосконала класифікація міст за адміністративною ознакою, недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, дезінтеграція адміністративно-територіальних одиниць, існування населених пунктів, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклав), невизначеність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів створювали складнощі в їх бюджетному забезпеченні [5].

Таким чином, потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминує зіштовхувалася з необхідністю змін просторової організації органів місцевого самоврядування. В свою чергу, і територіальна організація органів виконавчої влади теж

виявилась далекою від оптимальної. Тому, зміна адміністративно-територіального устрою ставала все більш актуальною.

Розпочата в Україні реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає спрямування більшої кількості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад шляхом об'єднання територіальних громад.

Децентралізація (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») – знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління [8, с. 164].

За визначенням англійського ученого В. Оутса, «децентралізація – право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [6, с. 115]. Вона виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію, тощо [7].

Запорукою реалізації децентралізації є визначення Концепції та Плану заходів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Головною метою впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» є «... впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі». Її впровадження передбачається за такими векторами:

1) розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ, підвищення стандартів життя;

2) безпеки – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

3) відповідальності – забезпечення гарантій громадянам щодо доступу до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах. Самостійність вирішення питань місцевого значення та несення відповідальності територіальними громадами;

4) гордості – забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

Крім того, стратегічним завданням Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року – є формування умов для динамічного та збалансованого регіонального розвитку в Україні з метою забезпечення соціально-економічної єдності країни, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності приватного сектору, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання. «Територія є конкурентоспроможною, якщо її населення має достатньо високий і зростаючий рівень життя і високий рівень зайнятості на стійкій основі».

У рамках децентралізації в нашій державі затверджено основний національний концептуальний документ у сфері реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. На виконання завдань Концепції ВРУ схвалено близько 10 законодавчих актів.

Також прийнято Закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співробітництво територіальних громад», які нададуть змогу громадам стати багатшими та впливати на добробут свого середовища.

При цьому їх об'єднання здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; прозорості та відкритості.

Обласними адміністраціями, за підтримки офісів реформ, що відкрито в кожній області, та при активній участі громад розроблено Перспективні плани територій об'єднаних громад. Станом на 24.07.16 р. об'єднано 172 територіальні громади та схвалено 795 перспективних планів у 24 областях (з них, 26 – у Тернопільській та 22 – у Хмельницькій областях).

Новому етапу розвитку місцевих бюджетів сприяла реформа міжбюджетних відносин, а саме, змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року, запроваджено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами.

Завдяки реалізації реформи міжбюджетних відносин:

- місцеві органи влади можуть самостійно формувати та затверджувати свої місцеві бюджети не чекаючи затвердження державного бюджету;
- Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники по доходах;
- значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень;
- існуючу систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено принципово новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;
- запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації);
- на законодавчому рівні визначено механізм розрахунку нових видів міжбюджетних трансфертів;
- надано право самостійно встановлювати ставки податків в граничних межах, визначених законодавством, та надавати пільги з їх сплати.

Досягнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, передбачене Бюджетним кодексом, забезпечується шляхом встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (ст. 64, 66, 69, 69-1), формуванням єдиного кошика доходів загального фонду та розширенням переліку його джерел, запровадженням нової системи вирівнювання податкоспроможності територій. При розрахунку міжбюджетних трансфертів враховано нові підходи до їх формування, розподілу та спрямування. Їх складовими є базова дотація, субвенції, реверсна дотація, додаткові дотації (ст. 96 БКУ).

За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У результаті буде забезпечено виконання одного із напрямків реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

За результатами виконання місцевих бюджетів України за січень – червень 2016 р. приріст надходжень до загального фонду проти відповідного періоду минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) складає 48,5 % або 21,2 млрд. грн., в т.ч. по ПДФО – 48,7 %, платі за землю – 60,7 % [4]. Надходження податку на нерухоме майно на 2016 рік затверджені місцевими радами в обсязі 0,9 млрд. грн. Фактичні надходження податку за січень – червень поточного року склали 0,6 млрд. грн.

Також, «... ізольованими залишились сільські районні бюджети, де можливості збору нових податків – тобто податку на нерухомість, місцевого акцизу – є значно меншими. Ресурсна база таких бюджетів тимчасово скоротилась» [9]. Увага міністерства зараз спрямована переважно на сільські та районні (51 бюджет), які отримали від реформи стрес. За результатами колегії Міністерства фінансів зроблено висновок, що затверджені показники по доходах не відповідають стану соціально-економічного розвитку територій та потребують внесення змін до рішень про місцеві бюджети з метою визначення реальних планових показників надходжень в розрізі платежів.

Мізерну частку складають доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) в доходах зведеного бюджету (Рис. 1) [2].

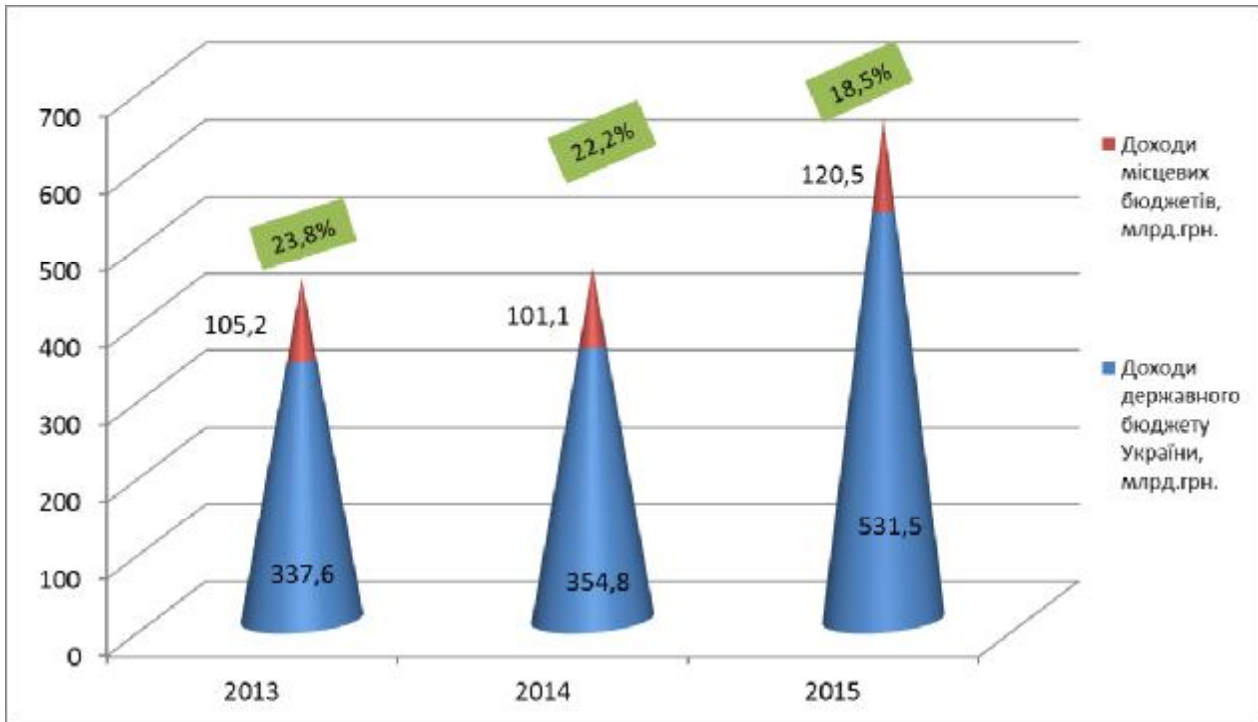


Рис. 1. Динаміка частки місцевих бюджетів в доходах зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2013–2015 роки

Як свідчать дані Рис. 1, частка місцевих бюджетів протягом останніх років суттєво зменшилась до 18,5 % у 2015 році проти 23,8 % у 2013 році, що негативно позначається на фінансовому забезпеченні місцевих органів влади.

За 5 місяців 2016 р. частка місцевих бюджетів склала 22,3 % проти 77,7 % частки державного бюджету [2, с. 4]. Частка трансфертів в доходах місцевих бюджетів за 6 місяців 2016 року склала 59 % [4].

Що стосується виконання планових показників місцевих бюджетів по міжбюджетних трансфертах варто зазначити, що за даними Міністерства фінансів України, станом на 01.07.2016 місцеві бюджети одержали 93,5 млрд. грн. трансфертів, що складає 95,6 % від передбачених розписом асигнувань на січень – червень 2016 року. Базова дотація перерахована в сумі 2,4 млрд. грн. або 98,7% до розпису асигнувань на січень – червень 2016 року. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 44,9 млрд. грн. або 97,0 % від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов'язань. Освітню субвенцію перераховано в сумі 24,2 млрд. грн. або 97,3 % до розпису на відповідний період. Медичну субвенцію перераховано в сумі 20,9 млрд. грн. або 97,3 % до розпису на відповідний період [4].

Теорія ж податково-бюджетної децентралізації, визначеної В. Оутсом, передбачає фінансування субнаціональних бюджетів по можливості за рахунок податків, що сплачуються жителями регіону. При цьому, витрати мають бути регіональними з мінімальними побічними ефектами для інших регіонів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що зважаючи на ряд позитивних зрушень для повноцінної реалізації реформи децентралізації сьогодні вкрай необхідно завершити формування необхідного законодавчого підґрунтя, а саме схвалити зміни до Конституції України та прийняти новий закон про адміністративно-територіальний устрій.

Ключем до фактичної реалізації реформи має бути відмінний рівень комунікації, взаємодія з усіма заінтересованими сторонами та громадськістю.

Орієнтуючись на загальноновизнані, передусім європейські, здобутки демократичної організації влади – Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами, на які повинно спиратися реформування адміністративно-територіально устрою та

місцевого самоврядування в нашій державі, мають бути децентралізація державного управління, субсидіарність, територіальність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність.

Наші пропозиції, що ґрунтуються на узагальненні європейського досвіду та досліджень частини українських науковців – розширення повноважень місцевого самоврядування, створення певних гарантій його діяльності, забезпечення фінансовими ресурсами.

У даному напрямку необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування.

Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання потребує удосконалення розподілу доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання за 2015 рік, січень – травень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>

3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади : монографія / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

4. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень – червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannjadohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

5. Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми / В. П. Новик // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – Випуск 2/2004. – С. 18–32.

6. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972.

7. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>

8. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

9. Текст виступу Міністра фінансів Наталії Яресько на Колегії Міністерства фінансів України 27 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua

** Глуценко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту Полтавської державної аграрної академії.*

УДК 352.075

Сергій Зелінський *

ОЦІНКА СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Після ухвалення урядом України концепції децентралізації, з квітня 2014 року в країні відбуваються процеси реформування системи місцевого врядування і, деякою мірою, адміністративно-територіального устрою. На цей час основою цієї реформи стало добровільне об'єднання територіальних громад. У результаті на 1 грудня 2016 року створено 184 об'єднані територіальні громади, які наділені як додатковими повноваженнями, так і додатковими фінансовими ресурсами. В той же час постають питання: наскільки успішними будуть розпочаті перетворення і як довго буде відбуватися цей процес? Відповідь на них може дати обґрунтований механізм визначення спроможності українських громад.

Ключові слова: децентралізація, об'єднання громад, повноваження, бюджетне забезпечення, показники спроможності громад.