

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.316

*Н. Л. ГАВКАЛОВА, О. Ю. МАСАЛЬЦЕВА*

### ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

*Зроблено аналіз середовища функціонування та виділено проблеми формування механізму виконання місцевих бюджетів України. Визначено основні напрямки реформування взаємовідносин між органами влади в процесі виконання місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, механізм виконання, децентралізація, повноваження.

*The analysis of the operational environment of the local budget execution mechanism has been done. Problems of forming the local budget execution mechanism in Ukraine are identified. The main directions in reforming the relationship between the authorities in the local budget execution have been determined.*

**Key words:** local budgets, local government, administrative and territorial unit, execution mechanism, decentralization, powers.

Макроекономічні процеси у будь-якій державі та соціально-економічний розвиток її території значною мірою залежать від ефективності виконання бюджету органами державної та місцевої влади. Проте реалії сьогодення свідчать на недостатність фінансової бази та обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування через функціонування механізму перерозподілу бюджетних коштів центральними органами виконавчої влади між адміністративно-територіальними одиницями, що призводить до погіршення дохідної спроможності, фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, а також стимулює появу корупційних схем. Тому важливим є формування механізму виконання бюджету, який не тільки відповідає історичним і національним особливостям організації державного устрою, фінансової системи та формам і методам господарювання, але й дозволяє повною мірою контролювати відповідність отриманих доходів і здійснених видатків прийнятому закону (рішенню) про

бюджет (місцевий бюджет) на поточний бюджетний період та забезпечувати рівномірний розподіл бюджетних коштів для забезпечення виконання соціально-економічних завдань, що вирішуються суспільством. Правильне формування й ефективне функціонування такого механізму не можливе без аналізу існуючих проблем у сфері взаємодії органів державної та місцевої влади в процесі виконання місцевих бюджетів, що і вказує на актуальність дослідження існуючих проблем та перешкод.

Дослідженням питань реформування місцевого самоврядування у розрізі підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів займається ряд українських вчених та економістів-практиків. Так, на необхідності впровадження європейських норм місцевого самоврядування для підвищення фінансової бази саморозвитку територій наголошують у своїх працях А. Мокій, О. Дацко [12]; на потребі у модернізації адміністративно-територіального устрою України з метою підвищення ефективності державного адміністрування на місцях – О. Гайко, Ю. Калекін, М. Новіков [11]; С. В. Архипова [10], О. Шевченко [13] вказують на необхідність зміцнення фінансової основи та місцевого самоврядування та підвищення фіскальної самостійності територій.

Відповідно до актуальності теми метою статті є визначення основних проблем середовища функціонування механізму виконання місцевих бюджетів України та запропонування напрямків реформування галузі.

Формування якісного механізму виконання місцевих бюджетів неможливе без кількісної характеристики місцевих бюджетів України, а саме: у складі системи місцевих бюджетів України функціонують республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 442 бюджети міст обласного та районного значення, 488 районних бюджетів, 104 районні бюджети (районів у містах), 787 бюджетів селищних рад, а також понад 10,1 тис. бюджетів сільських рад [8, с. 345].

Крім цього, варто враховувати такі особливості місцевих бюджетів: відносно менші, в порівнянні з державним бюджетом, обсяги перерозподілу ВВП (частка 12213 місцевих бюджетів усіх рівнів у доходах зведеного бюджету досягає 1/3); бездефіцитність (допускається стосовно фондів розвитку АРК та міських бюджетів і покривається виключно за рахунок запозичень); наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень; наявність делегованих державних повноважень, для виконання яких за місцевими бюджетами закріплено загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі); наявність відносин додаткового (міжбюджетного) перерозподілу акумульованих коштів, що відображають подальший розвиток розподільної функції фінансів і виступають у формі міжбюджетних трансфертів; пріоритетну соціальну спрямованість видатків (3/4 їх загального обсягу).

Місцеві бюджети України сьогодні можна охарактеризувати й як такі, що є фінансово неспроможними забезпечувати безперервний саморозвиток своїх територій, фінансово чутливими до впливу фінансово-економічної кризи (залежність від обсягів бюджетоформуючих податкових надходжень для місцевого рівня – податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та ін., що значно скоротились у кризовий період), фінансово залежними від Державного бюджету (частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів на рівні 40 – 50 %, в обсязі трансфертів частка дотацій вирівнювання коливається на рівні 50 – 55 % протягом останніх років) та адміністративно залежними через централізацію повноважень та ресурсів навколо вищих державних органів виконавчої влади.

Основними причинами такої ситуації у сфері функціонування механізму виконання місцевих бюджетів України є занадто велика чисельність одиниць адміністративно-територіальної устрою України, неефективність державного адміністрування на місцях через надмірну централізацію адміністративно-територіального управління.

Так, з моменту отримання незалежності в Україні спостерігається збільшення кількості рад на фоні зменшення чисельності населених пунктів, особливо сільських, що призводить до дроблення та зменшення чисельності територіальних громад. Це у свою чергу викликає погіршення спроможності акумулювати достатню кількість ресурсів для реалізації покладених на них функцій, у результаті чого виникає потреба дотаційного характеру фінансування видатків.

Депресивність економіки, інституційні та ресурсні обмеження щодо спроможності забезпечити саморозвиток більшості сільських поселень і малих міст прикордонних районів західних областей України багато в чому зумовлена недостатньо ефективним функціонуванням системи місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що механізм прямого врядування громад передбачений законодавством, він фактично не був інституціалізований і поширений в Україні. У країнах-членах ЄС активізація саме цього механізму самоврядування забезпечила достатньо високий рівень розвитку територіальних громад. Пріоритетом реформування системи місцевого самоврядування стало безпосереднє народовладдя, коли члени територіальних громад не лише отримали право контролю і впливу на рішення органів місцевого самоврядування, але й мобілізували внутрішній ресурсний потенціал розвитку цих громад. Право громад безпосередньо здійснювати врядування передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування [7], а також національними законодавчими актами окремих країн. На сучасному етапі євроінтеграції, особливо в умовах реформи адміністративно-територіального устрою України, доцільне використання європейського досвіду місцевого самоврядування через активізацію та інституціалізацію діяльності територіальних громад [11].

У свою чергу, фіскальна самостійність територій тривалий час залежала від рішень органів влади вищого рівня, що спричиняло накопичення системних не вирішуваних проблем на рівні регіонів та територіальних громад, а також недостатній рівень фінансування суспільних послуг. На сьогодні головною проблемою в бюджетній сфері залишається значна концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які в подальшому передаються місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. Так, із 494 місцевих бюджетів Харківської області 458 є дотаційними. Забезпечення розвитку інфраструктури регіонів в значній мірі залежить від одержання субвенцій з державного бюджету [9].

Ухвалення у липні 2013 р. нового Бюджетного кодексу України надало регіонам власні інструменти для мобілізації податкової бази, створило умови для підвищення фіскальної самостійності місцевих бюджетів. Водночас, залишається невирішеною низка питань стосовно зміцнення фіскального потенціалу територій [12].

Тож, надмірна централізація та зосередження повноважень і бюджетних коштів на рівні центральних органів виконавчої влади ускладнює вирішення базових проблем та знижує ефективність державного адміністрування на місцях, рівень наближення адміністративних послуг до населення, результативність місцевих програм соціально-економічного розвитку та ін. Крім цього, перерозподіл бюджетних коштів між одиницями адміністративно-територіальної системи України в рамках дотацій на вирівнювання доходної спроможності ліквідує стимули в органів місцевого самоврядування на пошук додаткових джерел залучення коштів, наприклад, інвестицій. А збільшення дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевого бюджету є індикатором фінансової та управлінської залежності місцевого самоврядування від центральних органів виконавчої влади.

Крім цього, кожна із зазначених стадій характеризується особливою взаємодією органів представницької (законодавчої) та виконавчої влади. На стадіях складання провідну роль відіграють виконавчі органи, на стадіях розгляду і затвердження – представницькі органи влади, а на стадії виконання та завершення – органи виконавчої влади. З цих позицій бюджетний процес можна охарактеризувати як системну взаємодію органів виконавчої та представницької влади, направлену на забезпечення складання, затвердження та виконання (завершення) бюджету як фінансового плану та звіту про виконання за бюджетний період.

Проте недосконалість нормативної бази спричинює дублювання деяких функцій органами влади у процесі реалізації покладених на них завдань з виконання місцевих бюджетів. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, а також підвищення ефективності державного управління було проведено ряд змін у системі центральних органів

виконавчої влади відповідно до п. 15 ч. 1. ст. 106 Конституції України [1] та Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [2]. Але повністю усунути повторення функцій Державної казначейської служби з деякими іншими центральними органами виконавчої влади у процесі виконання покладених на них завдань з обслуговування місцевих бюджетів в результаті їх реорганізації не вдалося. Зокрема залучення органів Казначейської служби та фінансових управлінь до: здійснення організації та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координації в межах своїх компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету, проведення взаємних розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами різних рівнів, а також виконання контрольних функцій стосовно перевірки складання і затвердження кошторисів, планів використання коштів установами і організаціями [3; 6].

Майже однакові повноваження у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства та порушення бюджетного законодавства, крім органів Державної казначейської служби України, мають органи державного фінансового контролю та контролю за дотриманням бюджетного законодавства – Державна фінансова інспекція України, а саме, згідно зі статтями 112 та 113 Бюджетного кодексу України, а також положеннями про Державну казначейську службу України та Державну фінансову інспекцію України – контролю за відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності [2–4].

У процесі виконання своїх завдань і функцій між місцевими бюджетами, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, що функціонують на даній території, – з іншого, складаються економічні відносини щодо мобілізації і витрачання грошових коштів цих бюджетів. Крім того, між місцевими бюджетами різних рівнів і між ними та державним бюджетом виникають економічні відносини, зумовлені перерозподілом фінансових ресурсів. Останнє пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету [2]. В процесі виконання місцевого бюджету безпосередніми учасниками є розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Досліджуючи їх взаємодію з органами Державної казначейської служби можна виявити дублювання функцій та отримання різних результатів за аналогічними операціями у розпорядників бюджетних коштів та в органів Державної казначейської служби України. Розходження в першу чергу виникають через недостатній контроль з боку розпорядників бюджетних коштів щодо асигнувань на взяття зобов'язань.

У цьому випадку органи Державної казначейської служби повинні відмовити у реєстрації зобов'язань та зробити письмове попередження про

бюджетне правопорушення. У свою чергу, розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів повинні надати довідки про зміни у розписі (кошторисі) для корегування вільних залишків, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів та часу.

Тому постає потреба у максимальному скороченні часу, необхідного для перевірки документів розпорядника або одержувача бюджетних коштів та обміну цими документами між ними та органами казначейської служби.

Отже, труднощі формування місцевих бюджетів, недосконалість міжбюджетних відносин, що спостерігаються впродовж усього періоду формування самостійної фінансово-бюджетної системи України, довели необхідність змін у практиці формування фінансової бази розвитку адміністративно-територіальних одиниць та регіонів. Постало питання про формування фінансово достатніх територій та громад. Нинішнє зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, незначна частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному, залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади, невідповідність між зростаючими потребами регіонів у коштах та реальною здатністю місцевих адміністрацій та рад до їх мобілізації потребували внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання. Крім того, у посткризовий період зросла необхідність пошуку місцевими органами влади додаткових можливостей для забезпечення потрібних обсягів фінансування місцевих бюджетів та виконання статей видатків.

У процесі вдосконалення формування механізму виконання місцевих бюджетів України постає питання посилення принципу субсидіарності, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача через перерозподіл видатків між бюджетами всіх рівнів, що не можливе без здійснення формування, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів територіальними громадами з більшим ступенем самостійності. А реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язана з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції в процесі реалізації суспільних потреб.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України (нова редакція) від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

3. Указ Президента України “Про Положення про Державну казначейську службу України” від 13.04.2011 р. № 460 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>

4. Указ Президента України “Про Положення про Державну фінансову інспекцію України” від 23.04.2011 р. № 499/2011 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.

5. Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Типове положення про головне фінансове управління обласних, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації” від 08.06.1996 р. № 617 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/617-96-p>.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

8. Балацький Є. О. Роль та значення місцевих фінансів та фінансів міста / Є. О. Балацький // Вісник СумДУ. – 2012. – № 2. – С. 5–14.

9. Архипова С. В. Реформування місцевих бюджетів, спрямоване на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С. В. Архипова. – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.

10. Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/979>.

11. Пріоритети впровадження європейських норм місцевого самоврядування в прикордонних районах західних областей України в умовах адміністративно-територіального устрою” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/979>.

12. Щодо практичної реалізації інструментів підвищення фіскальної самостійності територій, передбачених Бюджетним кодексом України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/355>.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*