

10. *Morris D.* The New City-States, Institute for Local Self-Reliance / D. Morris, 1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ilsr.org>.

11. *Ryšavý D.* Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives [Електронний ресурс] / D. Ryšavý, J. Bernard ; Palacky University of Czech Republic; Institute of Sociology ; Academy of Sciences of the Czech Republic. – 2013. – Vol. 39. – P. 833–852. – Режим доступу : <http://www.tandfonline.com>.

Gurniak I. L., Yaremchuk O. I. System capacity and public effectiveness as criteria for assessing territorial communities' functioning.

Authors considered goals of the local community functioning - system capacity and citizens' effectiveness. The functioning of municipal corporations in the US and Swiss civil corporations was analyzed. The steps of modernizing and rise of productivity of the local communities in the world were demonstrated.

Key words: citizens' effectiveness, goals of the local community, international experience, Switzerland, system capacity, United States.

Надійшла до редколегії 03.02.2015 р.

УДК 35.316

Т. Д. Таукешева,

к.е.н., доц.,

заслужений економіст України,

заступник Харківського міського голови –

директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради,

м. Харків

Г. В. Даудова,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,

м. Харків

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання фінансової самостійності місцевого самоврядування в контексті проведення бюджетної децентралізації. Висвітлено ризики та проблеми регіоналізації влади, ґрунтуючись на практиці європейських країн щодо здійснення реформи місцевого самоврядування. Запропоновано рекомендації щодо формування фінансової самодостатності територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, реформування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень, адміністративно-територіальної реформа.

Значна кількість праць, присвячених проблематиці самодостатності місцевого самоврядування, не знижує актуальність питання, яке пов'язане з бюджетною децентралізацією. Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачено оновленим Бюджетним кодексом України, в практичній площині не підкріплюється збалансованістю міжбюджетних відносин, а проголошене

реформування фінансової системи залишається недостатньо ефективним. Відсутність працездатної моделі, спрямованої на вирішення проблеми перерозподілу відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, свідчить про необхідність подальшого реформування системи державних фінансів.

Одним із напрямів підвищення рівня фінансової автономності місцевих органів влади виступає децентралізація, яка передбачала б законодавче урегулювання питань бюджетної самостійності територіальних громад з урахуванням економічних, географічних, історичних та інших критеріїв їх розвитку. Досвід унітарних європейських країн щодо організації та забезпечення процесу децентралізації підкреслює успішність такого кроку для забезпечення якісних та доступних суспільних послуг громадянам.

Наукове обговорення реалізації реформи бюджетної системи, принципів децентралізації та субсидіарності, що розглядається в працях таких науковців та практиків, як Л. Бабич, С. Балацького, О. Батанова, Н. Бикадорової, А. Буковинського, Н. Камінської, І. Карчевської, С. Колодія, В. Кравченко, І. Легкоступ, Л. Лисяк, І. Лютого, Ю. Острішенко, М. Пітцика, С. Фролова та ін., знайшло відображення в новій редакції Бюджетного кодексу України. Але практичне впровадження норм оновленого бюджетного законодавства не забезпечує фінансову самодостатність та автономність місцевого самоврядування.

Метою статті є висвітлення причин, які стримують проведення подальшого реформування бюджетних відносин та внесення пропозицій щодо підвищення ефективності місцевого самоврядування в контексті бюджетної децентралізації.

На теперішній час система державних фінансів перебуває під значним тиском комплексу внутрішніх проблем, що пов'язані з політичною та економічною дестабілізацією в країні. У цій ситуації дисбаланс державного бюджету виступає підґрунтям загрози щодо забезпечення органами місцевого самоврядування якісних суспільних послуг мешканцям громади та покращання рівня життя.

Незважаючи на діалектичність аспектів організації міжбюджетних відносин і функціонування моделей бюджетного фінансування, слід визначити залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, рівень якого щорічно зростає. Так, у 2010 р. частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів складала 49,1 %, у 2011 р. – 52,3 %, у 2012 р. – 53,6 %, у 2013 р. – 53,7 % [5].

Ураховуючи, що процес формування бюджету є досить складним, оскільки регулюється не тільки умовами бюджетного законодавства, а й нагальними потребами відповідної території, виникає необхідність запровадження нових механізмів, що стосуються взаємовідносин центральної та місцевої влади у фінансово-бюджетній сфері.

У даному випадку мова йде про фінансову децентралізацію, запровадження якої забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на підставі чіткого розподілу повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, тобто держава поступається частиною своїх повноважень структурам місцевого самоврядування, а на заміну ці структури виконують важливі функції з вирішення суспільно значущих завдань.

На сьогодні органи місцевого самоврядування не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами для виконання делегованих повноважень. За даними аналітиків

Асоціації міст України, “останні чотири роки держава на 20 % недодає коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження” [5]. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування “для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів” [5]. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, у 2010 р. складала 25,6 %, у 2011 р. – 33,4 %, у 2012 р. – 37,4 %, у 2013 р. – 38,7 %. При цьому частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів самоврядування найменша серед країн Європи. Так, у Латвії цей показник досягає 34,2 %, в Словаччині – 31,6, в Угорщині – 27,2, в Польщі – 26,6, в Україні – 9,2 %. Рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури на одного жителя в Україні складає 28 євро, Словаччині – 192, Угорщині – 213, Латвії – 231, Польщі – 305 євро [5].

Питання самостійності територіальних громад та реформування публічного управління порушується протягом усього часу з моменту проголошення незалежності України. Проте “основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та звуження ресурсної бази” [4].

Поряд з цим в аналітичній записці “Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні” Національного інституту стратегічних досліджень згруповано основні ризики, що можуть виникнути в процесі реформування місцевого самоврядування, за напрямками, які стосуються перегляду адміністративно-територіального устрою, державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень тощо [1].

Для бюджетної системи країни ризики пов’язують з можливістю зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування у випадку, якщо кошти на фінансування розширених повноважень будуть передбачатися за рахунок зменшення дотацій вирівнювання. Аналогічною може скластися ситуація з фінансуванням інвестиційних програм (проектів), що фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, об’єктів і заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, фінансування яких здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету. Крім того, вбачається ризик розбалансування системи бюджетоутворення у зв’язку з імовірним плануванням органами місцевого самоврядування нереальних витрат [1].

Зазначені ризики ґрунтуються на проблемних питаннях, що виникали в європейських країнах при здійсненні політики регіоналізації системи влади. Так, у Польщі чинився опір з питання проведення адміністративно-територіального устрою (укрупнення воєводств), у Болгарії фактичне відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту (створення макроекономічного середовища) дало можливість забезпечити належну фінансову та матеріальну основу місцевого самоврядування, каменем спотикання проведення адміністративно-територіальної реформи у Республіці Молдова та Румунії були виступи етнічних меншин, в Іспанії, Великобританії, Італії децентралізація призвела до зростання спектру політичних партій та рухів за етнічною, регіональною, націоналістичною ознакою тощо [1].

Наведене свідчить про те, що в європейських країнах ставлення громадянського суспільства до здійснення реформи місцевого самоврядування неоднозначне, тому пошук нових форм взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування стає характерною рисою для України, а прагнення надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку – упровадження моделі бюджетного федералізму, яка забезпечила б єдність інтересів держави й територіальної громади.

Із основних моделей бюджетного федералізму (американської, німецької, радянської, китайської, канадської), які застосовуються в процесі децентралізації в бюджетних системах унітарних держав, для України видається доцільним адаптація окремих чинників цих моделей, що повинні передбачати:

- обов'язкове розмежування та законодавче закріплення повноважень між центральною та місцевою владою за видатками; при цьому розмежування повноважень необхідно здійснити таким чином, щоб виключити їх перетинання одне з одним на різних рівнях влади;

- надання відповідному рівню влади достатніх для виконання повноважень доходних джерел та можливості місцевим органам влади, які відповідають за виконання програм розвитку територіальних громад, установлювати місцеві податки та збори;

- вертикальне та горизонтальне бюджетне вирівнювання з використанням механізму бюджетних відносин;

- виключення ситуацій, які дозволяють перекладати відповідальність за прийняття рішень одне на одного та встановлення мінімальної взаємної відповідальності за виконання завдань.

Досягненню цих умов сприятиме внесення відповідних норм до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів щодо встановлення на всій території одноманітних умов життя населення та надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів державної влади.

З метою уникнення протиріч між необхідністю виконання делегованих повноважень та відсутністю джерел їх фінансування в Конституції України треба конкретизувати, що надані органам місцевого самоврядування повноваження здійснюються лише в межах одержаних ресурсів. У разі їх недостатності фінансування таких повноважень проводиться безпосередньо з Державного бюджету України. Також для забезпечення фінансування переданих повноважень необхідно внести зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо збільшення обсягу власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів, забезпечення в повному обсязі делегованих повноважень місцевого самоврядування, перерозподілу видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності, удосконалення бюджетного планування в частині автономності процесу затвердження місцевих бюджетів та впровадження нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного мешканця, розширення власних повноважень місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку, спрощення доступу органів місцевого самоврядування до дешевих кредитних ресурсів тощо [5].

Загальною тенденцією упровадження децентралізації в європейських країнах виступає проведення адміністративно-територіальної реформи. По суті це питання виступає предметом вивчення повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній території. Ефективність їх діяльності належатиме від того, які повноваження вони будуть здійснювати. Тому при здійсненні інституціональних та організаційних перетворень у процесі адміністративно-територіальної реформи стратегічною метою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинно стати формування умов щодо реального покращання життєзабезпечення громад, досягнення високого рівня надання адміністративних, культурних та соціальних послуг, сприяння економічному зростанню конкретного населеного пункту чи району, з одночасною прив'язкою до усієї економічної системи регіону чи країни [2].

Аналіз європейського досвіду децентралізації влади в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи висвітлив низку факторів, внаслідок яких країни змінили свій територіальний устрій.

Так, у запропонованій професором Дослідницького центру європейської політики Стратклайдського університету (Шотландія) Д. Юїллом класифікації країн – членів Європейського Союзу відзначено, що проблеми зайнятості, структурні зміни в економіці, урбанізація спонукали до проведення реформ в Австрії, Данії, Великій Британії, Франції, країни Бенілюксу. Диспропорція в розвитку окремих територій привела до реформування в Німеччині та Італії. Підґрунтям проведення реформи в Швеції, Норвегії і Фінляндії стала низька щільність населення. Суттєве відставання в соціально-економічному розвитку стало причиною змін у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [2].

Підвищення рівня життя населення, якості послуг, що надаються, ступеня довіри населення до владних інститутів та забезпечення прозорості їх діяльності, вдосконалення та посилення процесів демократії тощо виступають чинниками проведення змін територіального устрою України.

Наслідком територіального розподілу стане реальна зміна об'єктів комунальної власності, яка потребує узгодженості прав та відповідальності існуючих та майбутніх власників. Особливо це стосується сфери житлово-комунального господарства в частині децентралізації джерел теплозабезпечення та водопостачання. Тому методологія районування територій повинна враховувати ситуаційні підходи щодо можливих варіантів адміністративно-територіальних перетворень, метою яких виступатиме створення економічного потенціалу та розвинутої інфраструктури на відповідній території громади.

Ретельного аналізу потребує питання демографічного стану конкретної місцевості, підґрунтям якого виступає вік, рівень зайнятості та доходів населення. Вивчення працездатного населення дасть можливість визначити центри економічного зростання при втіленні адміністративно-територіальної реформи.

Потрібно виробити також новий підхід до утримання об'єктів спільного користування. Бюджетним кодексом України (ст. 104) передбачено, що умови утримання таких об'єктів визначаються на договірних засадах, фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків [3].

Така практика не вирішує проблему ефективного використання коштів, що передаються, оскільки не передбачає механізму їх спрямованості на конкретні

роботи (послуги). У зв'язку з цим доцільно розробити порядок використання коштів субвенції на утримання об'єктів спільного користування, який передбачав би напрями використання цих коштів та надання звітності про їх використання (у розрізі виконаних заходів та отриманих результативних показників).

Таким чином, проведення децентралізації влади має корелювати з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Реформування бюджетно-податкових відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодій є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями влади та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами, виключенні взаємної відповідальності за прийняті рішення, впровадженні функції мотивації, яка забезпечила б можливість органам місцевого самоврядування отримувати економічну вигоду від економічного розвитку підприємств, що розташовані на відповідній території.

Чітка структуризація делегованих і власних повноважень органів місцевого має супроводжуватися поступовим переходом від бюджетного забезпечення до бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення самостійності місцевих органів у сфері податкової та кредитної політики.

Література:

1. *Макаров Г. В.* Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
2. Матеріали Громадських обговорень законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, 26 липня 2005 року. – Х. : НТУ “ХП”, 2005. – 200 с.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. ; [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. *Сало Т. В.* Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівні в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України / за заг. ред. чл.-кор. НАН України С. В. Загорського, доц. А. В. Липенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
5. *Слобожан О.* Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект діалог). – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

Taukeshva T. D., Daudova H. V. Budget decentralization as factor of strengthening local governance in Ukraine.

The matter of financial independence of local governments has been considered in the context of implementing budget decentralization. Based on the European practices of local government reform, the risks and challenges of power regionalization have been elucidated. Recommendations as to forming the financial self-sufficiency of territorial communities are given.

Key words: local government, budget decentralization, reform of inter-budgetary relations, separation of powers, administrative territorial reform

Надійшла до редколегії 20.01.2015 р.