

УДК [352.072.1:336.1](477)

Т.Д. Таукешева, канд. екон. наук, заступник Харківського міського голови – директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради
Харківська міська рада, м. Харків, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

Т.Д. Таукешева, канд. екон. наук, заступитель Харьковского городского головы – директор Департамента бюджета и финансов Харьковского городского совета
Харьковский городской совет, г. Харьков, Украина

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

Tetiana Taukesheva, PhD in Economics, Deputy Mayor of Kharkiv – Director of Budget and Finance of Kharkiv city council
Kharkiv City Council, Kharkiv, Ukraine

DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE: FINANCIAL ASPECT

Розглянуто правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, наявні проблеми реалізації власних і делегованих повноважень. Висвітлені чинники, що унеможливають забезпечення сталого місцевого розвитку, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення обсягу та якості послуг, які надаються мешканцям територіальної громади відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів. Запропоновано напрями фінансової децентралізації відносно запровадження нових міжбюджетних трансфертів, розподілу доходів та видатків, удосконалення системи обслуговування коштів місцевих бюджетів. Сформульовано пропозиції правового регулювання подальшого зміцнення матеріально-фінансової бази інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, власні і делеговані повноваження, матеріальні та фінансові ресурси.

Рассмотрены правовые и финансовые основы деятельности органов местного самоуправления, существующие проблемы реализации собственных и делегированных полномочий. Освещены факторы, сдерживающие обеспечение устойчивого развития территорий, создания достаточных материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения объема и качества услуг, предоставляемых жителям территориальной громады согласно общегосударственным социальным стандартам. Предложены направления финансовой децентрализации относительно введения новых межбюджетных трансфертов, распределения доходов и расходов, усовершенствования системы обслуживания средств местных бюджетов. Сформулированы предложения правового регулирования дальнейшего укрепления материально-финансовой базы института местного самоуправления.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, децентрализация, собственные и делегированные полномочия, материальные и финансовые ресурсы.

The legal and financial framework for local government, the existing problems of implementation of own and delegated authority are outlined. The main factors which prevent sustainable local development, the creation of appropriate material, financial and organizational conditions for the required amount and quality of services provided to residents of territorial communities in accordance with national social standards are analyzed. Directions of fiscal decentralization with respect to the introduction of new intergovernmental transfers, distribution of income and expense, improvement of local budgeting systems are offered. Proposals on regulation of further strengthening of the material and financial base of Local Self-Government as an institute of state are given.

Key words: state power, local government, decentralization, own and delegated powers, material and financial resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Найважливішою реформою, яка спрямована на становлення демократії в Україні, виступає децентралізація влади, що передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якою вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів [1]. Нині практична діяльність органів місцевого самоврядування в системі публічного управління значною мірою залежить від політики держави, яка унеможливує формування життєздатних територіальних громад. Внаслідок цього в Україні відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада [2], яка б володіла організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів [1]. Тому розмежування публічної влади є необхідним кроком подальшої оптимізації та підвищення ефективності державного управління, спрямованого на найповнішу реалізацію місцевих інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження принципів демократії в Україні, механізмів та способів децентралізації влади, проблем розмежування функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні викладені у працях таких науковців та практиків, як О.В. Батанова, В.В. Карпенка, І.В. Костенюка, В.Г. Ляшенка, М.Ф. Орзиха, М.В. Пітцика, О.П. Рябченка, В.Л. Савченка, О.О. Томкіної та ін.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Велика кількість напрацювань, присвячених децентралізації та зміцненню місцевого самоврядування, не знижує увагу до проблеми взаємодії державних та місцевих органів влади. Відсутність працездатної прикладної моделі, застосування якої надало б можливість вирішити суперечності між діючою за мережевим принципом вертикаллю державних інститутів і місцевим самоврядуванням, актуалізує подальше теоретичне та практичне дослідження цього питання. Поряд з цим недостатньо висвітленими залишаються механізми фінансового забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень державної виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади.

Метою статті є визначення чинників, що унеможливають забезпечення сталого місцевого розвитку, створення належних умов для забезпечення високоякісних послуг, які надаються мешканцям територіальної громади, а також висвітлення проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, їх практичного вирішення у процесі здійснення фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Питання розширення прав та повноважень органів місцевого самоврядування в Україні не є новим. Спроби підвищити рівень суспільних послуг, якість життя, впровадити стратегічний місцевий розвиток та покращити економічну ситуацію в регіонах останнім часом робилися неодноразово. Найпоширенішим варіантом вирішення цього питання виступають чисельні нормативно-правові акти, які регулюють питання місцевого самоврядування: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, якими ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, затверджені Концепції адміністративної реформи та державної регіональної політики, Програма державної підтримки місцевого самоврядування в Україні, Бюджетний та Податковий кодекси України, Національна стратегія соціального та економічного розвитку тощо, які гарантують певною мірою урахування інтересів територіальних громад. Здійснені заходи заклали підвалини формування організаційно-правових, матеріальних та фінансових засад місцевого самоврядування, становлення його інститутів, вдосконалення міжбюджетних відносин. Проте в умовах практичної площини створена система територіальної організації влади продемонструвала неспроможність результативно впливати на економічний, соціальний та культурний розвиток території. В умовах постійної трансформації політичної системи стратегії, концепції, програми реформування державних фінансів, економіки загалом не призвели до суттєвих змін «права і реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [1].

Нині в Україні навколо інституційного потенціалу органів місцевого самоврядування сформувалися певні колізії фінансово-правового характеру, які унеможливають самовдосконалення і саморегуляцію системи місцевої влади, негативно впливають на ефективність виконання функцій та здійснення повноважень, роблять інститут народо-владдя декларативним.

Фінансовою основою діяльності органів місцевого самоврядування виступають кошти місцевих бюджетів, які «мають бути достатніми для забезпечення виконання ор-

ганами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб» [3].

Базовим державним соціальним стандартом для обчислення мінімальних соціальних потреб є прожитковий мінімум, встановлений законом, на підставі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [4].

Проте забезпечення базових соціальних потреб територіальних громад щорічно із року в рік характеризується відсутністю необхідних матеріальних та фінансових ресурсів. Бюджетна незабезпеченість стримує належне виконання органами місцевого самоврядування повноважень, призводить до незадовільного стану житлово-комунального господарства і соціальної інфраструктури, поглиблює диспропорції у соціально-економічному розвитку регіонів.

Неврегульованим залишається питання фінансового забезпечення делегованих повноважень. Зобов'язання щодо реалізації заходів у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, фізкультури та спорту не підкріплюються бюджетним фінансуванням. Так, обсяг фінансових ресурсів, доведений Міністерством фінансів України бюджету міста Харкова на 2014 рік, забезпечує потребу міста Харкова в коштах на 83,5 %.

Обов'язковість виконання законодавчих актів покладає на місцеву владу та підприємства, які надають адміністративні послуги та виконують соціальні програми, додаткові витрати, які не забезпечуються в повному обсязі фінансуванням з державного бюджету. Наприклад, компенсаційні виплати комунальним підприємствам наземного електричного транспорту міста Харкова за надання пільгового проїзду окремих категорій громадян на 2014 рік передбачені у розмірі 31,6 % від потреби.

Крім того, неузгодженість численних галузевих актів, що встановлюють спеціальні повноваження органів місцевого самоврядування в законодавстві про правоохоронну діяльність, цивільний захист та ін., нерідко суперечать конституційним положенням та делегованим повноваженням.

Ці чинники призводять до неможливості забезпечити сталий місцевий розвиток та адаптувати вітчизняне законодавство, що регулює питання місцевого самоврядування, у відповідності до європейських стандартів.

Вирішення зазначених питань можливе через проведення політичної, адміністративної та фінансової децентралізації, яка передбачає кардинальне змінення чинного законодавчого поля, що визначає основи державної влади, місцевого самоврядування та децентралізації (Конституції України), засад та функцій органів місцевого самоврядування, повноважень відповідних органів та посадових осіб (Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування»), формування ресурсів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, включаючи перерозподіл податків та участь у загальнодержавних видатках (Бюджетного та Податкового кодексів України), місце та роль органів місцевого самоврядування в окремих галузевих правовідносинах (Земельного кодексу України, Законів України «Про підприємництво», «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо), встановлення заробітної плати, заохочень і соціальних гарантій, соціально-побутового і пенсійного забезпечення (нормативних актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів влади, що приймаються на підставі законів та визначають порядок їх реалізації), особливості діяльності місцевого самоврядування та децентралізації певної територіальної громади (Статутів територіальних громад), процедуру

роботи органів місцевого самоврядування (регламентів рад, виконавчого комітету, положень про постійні комісії, координаційні ради тощо).

Вищезазначене дозволить органам місцевого самоврядування реалізовувати проекти місцевого розвитку, отримуючи від уряду необхідні кошти для виконання делегованих повноважень, використовувати їх для надання якісних послуг мешканцям територіальної громади.

Наступним напрямом зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є фінансове стратегічне планування, яке, ґрунтуючись на положеннях законодавчої бази фінансової децентралізації, надає можливість визначати основні фінансові ресурси на реалізацію (програм) проектів місцевого значення без надмірного втручання центральних органів та міністерств. Поряд з цим наявність довгострокових програм створює умови залучення місцевого населення для виконання (програм) проектів та викликає персональну зацікавленість в їх завершенні. Ґрунтуючись на довготерміновому плануванні, органи місцевого самоврядування самостійно регулюють власні доходи через встановлення місцевих податків та зборів, виходячи із принципу компенсаційної вартості надання якісних послуг, та здійснення заходів щодо залучення кредитних ресурсів. Тому успішність реформаторських дій щодо кардинального зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та ресурсного забезпечення місцевого розвитку потребує прийняття законодавчого акта про державне стратегічне планування, складовою якого є визначення стратегії регіонального розвитку. Зазначений законодавчий акт повинен передбачати норму обов'язкового фінансування державних цільових програм за рахунок коштів державного бюджету, а також регламентувати питання власності, бюджетної та податкової систем, державного фінансового контролю тощо. При цьому є доцільним внести зміни до Бюджетного кодексу України та виключити п. 6 ч. 2 ст. 105 зазначеного Кодексу щодо участі бюджету отримувача коштів субвенції на виконання інвестиційних (програм) проектів, а також внести відповідні зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 520 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)» (зі змінами) та виключити п. 4 ч. 3 зазначеної Постанови, який стосується співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів. Прийняття такого закону та внесення змін до чинних нормативно-правових актів дозволить упорядкувати фінансові ресурси у проектах державного та місцевих бюджетів, які закладаються на реалізацію інвестиційних (програм) проектів.

Оптимізація повноважень місцевих бюджетів потребує подальшого корегування бюджетного законодавства стосовно видатків, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів та розраховуються на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які корелюються галузевими нормативно-правовими актами. Актуальними для місцевих органів влади виступає забезпечення правопорядку та цивільного захисту громадян на відповідній території. Для вирішення цих питань пропонується до делегованих повноважень (ст. 89 Бюджетного кодексу України) віднести фінансування правоохоронної діяльності, забезпечення безпеки територіальної громади та цивільного захисту населення на території громади, крім заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом. Одночасно слід внести зміни до ст. 94 та ч. 10 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України щодо здійснення розрахунку видатків для визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості (міжбюджетних трансфертів) з урахуванням зазначених повноважень.

Трансформація системи повноважень між органами державної та місцевої влади повинна супроводжуватися фінансовим моделюванням, що передбачає механізми за-

кріплення за органами місцевого самоврядування частини загальнодержавних податків. Таким податком може стати податок на прибуток підприємств, що функціонують на відповідній території. Нині у розпорядженні регіонів залишається лише податок на прибуток підприємств комунальної власності (близько 0,5 % від обсягу зазначеного податку). Тому в площині практичного вирішення цього питання включення до доходів місцевих бюджетів чистого прибутку підприємств незалежно від їх форм власності, що здійснюють свою діяльність на території громади, виступає найважливішим чинником наданням реального права на самоврядування та кроком формування фінансової самодостатності територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріально-технічної бази має супроводжуватися інституційними перетвореннями в системі обслуговування бюджетних коштів. Сучасний стан казначейської форми обслуговування коштів місцевих бюджетів характеризується дублюванням окремих завдань та функцій розпорядників бюджетних коштів, органів управління бюджетним процесом та зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення загальних положень правової бази з питань застосування норм координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету, розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, здійснення інших операцій з бюджетними коштами. Так, у межах бюджетного законодавства розпорядники бюджетних коштів здійснюють управління бюджетними коштами в межах встановлених бюджетних призначень, забезпечують ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, здійснюють контроль за витрачанням бюджетних коштів одержувачами. Одночасно фінансові органи, державна фінансова інспекція слідкують за дотриманням Бюджетного кодексу України на кожній стадії бюджетного процесу. Поряд з цим з боку державної казначейської служби також передбачені контрольні функції, спрямовані на виконання процедур та вимог дотримання головними розпорядниками коштів бюджетного законодавства.

Крім того, окремі положення інструктивних документів щодо казначейського обслуговування місцевих бюджетів гальмують касові розрахунки головних розпорядників бюджетних коштів за отримані роботи (послуги), що негативно впливає на результативність роботи місцевого самоврядування. З метою безумовного виконання ст. 55 Бюджетного кодексу України та забезпечення своєчасного виконання органами місцевого самоврядування повноважень у частині соціально-економічного розвитку територіальної громади повинні бути встановлені чіткі терміни виконання органами державної казначейської служби платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим пропонується п. 2 ст. 49 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів державного бюджету та виконує платіжні доручення розпорядників коштів місцевих бюджетів за захищеними видатками протягом одного операційного дня, за іншими поточними та капітальними видатками – протягом трьох операційних днів» [5].

Формування спроможних територіальних громад, що ефективно та в повному обсязі виконуватимуть завдання і функції місцевого самоврядування, вимагає самостійності керування власними коштами. Посиленню матеріальної спроможності органів місцевого самоврядування та впровадженню в їх діяльність принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування сприяло б надання можливості обслуговування власних коштів місцевих бюджетів в установах державних банків. У подальшому альтернативою цієї пропозиції може виступати розвиток фінансово-кредитних установ, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, тобто створення кому-

нальних банків, які обслуговували б не тільки власні надходження місцевих бюджетів, але й рахунки комунальних підприємств.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, розгляд правових та фінансових основ діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про наявність слабкої матеріально-фінансової бази, яка неспроможна забезпечувати сприятливі умови життєдіяльності територіальної громади та надавати мешканцям відповідної території високоякісні послуги. Формування ефективного управління суспільним розвитком потребує невідкладного проведення політичної, адміністративної та фінансової децентралізації, яка б надала демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку. Реформування системи місцевого самоврядування дозволить вирішити наявні проблеми, які стосуються диспропорції розвитку адміністративно-територіальних одиниць, узгодження інтересів держави та територіальних громад, становлення прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян на відповідній території. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень потребує впровадження механізмів, завдяки яким усуваються перешкоди щодо забезпечення спроможності, самовдосконалення та саморегуляції територіальних громад через внесення змін у першочерговому порядку до Конституції України та інших нормативно-законодавчих актів.

Налагодження партнерських стосунків між органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі децентралізації влади потребує подальшого вивчення питання щодо отримання та використання прямих бюджетних трансфертів.

Список використаних джерел

1. *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування.* – К. : ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
2. *Рябченко О. П.* Єдність та розподіл влад у системі органів державної влади в Україні / О. П. Рябченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 1(10). – С. 3–11.
3. *Про місцеве самоврядування в Україні* [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. – Режим доступу : <http://www.vinrada.gov.ua>.
4. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії* [Електронний ресурс] : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. *Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України* / [В. І. Антипов та ін. ; заг. ред., передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.