

УДК 352.07(477)

ДАНИЛЕНКО А.С., д-р екон. наук

БРОВКО Н.І., канд. юрид. наук

Білоцерківський національний аграрний університет

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Доведено необхідність реформування органів місцевого самоврядування в сучасному суспільстві. Аналіз фінансової децентралізації місцевого самоврядування засвідчив, що найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податкових платежів, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Натомість обсяг ресурсів, що передаються місцевій владі для виконання делегованих повноважень у вигляді трансфертів, не відповідає їх компетенції. Це неабиякою мірою суперечить демократичним механізмам ринкової економіки, принципам планування та управління фінансових ресурсів територіальних громад, задекларованих у вітчизняному бюджетно-податковому законодавстві та європейських нормах права.

Ключові слова: децентралізація, місцевий бюджет, бюджетний процес, доходи і видатки.

Постановка проблеми. Для існування та ефективного функціонування місцевого самоврядування на сьогодні відсутня матеріальна і фінансова база. Відомим є той факт, що на цей інститут здійснюється вплив з боку місцевих державних адміністрацій. Органи місцевого самоврядування не можуть бути повністю незалежними в своїй діяльності. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, саме тому і виникла необхідність у реформуванні системи місцевої публічної влади, змістом якої має стати децентралізація.

Суть перетворень, які пропонує реформа децентралізації у тому, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування почнуть займатись властивими для них справами. Органи місцевого самоврядування різних рівнів отримають необхідні повноваження та фінансові ресурси для їх здійснення. Реформа передбачає передачу в місцеві бюджети частини загальнонаціональних податків, а тому створює зацікавленість новостворених громад у розвитку виробництва, підтримці малого та середнього бізнесу тощо. Ще одним вагомим фактором є те, що новостворені громади стануть рушієм суспільних перетворень, адже вони будуть зацікавлені у добробуті своєї території.

Те, наскільки органи місцевого самоврядування є самостійними в питаннях організації місцевого бюджету свідчить про їх розвиненість та характеризує ступінь фінансової децентралізації власне в усій державі. Отже, на сьогодні, суспільні відносини потребують кардинальних змін як у законодавстві, так і функціонуванні системи влади. Аналіз аспектів фінансової децентралізації дасть змогу осмислити проблемні питання, що виникають при цьому, запропонувати шляхи їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання співвідношення і взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади цікавило багатьох вчених, серед них В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, М.П. Орзіх. Дослідженням питань місцевих фінансів займалися Кириленко О.П., Кравченко В.І., Наджафов І., Письменний В.В. та інші, проте аспект фінансової децентралізації не знайшов відображення у їх працях, тому він потребує детального аналізу та дослідження.

Метою статті було дослідження фінансової децентралізації, що стосується діяльності органів місцевого самоврядування, та аналіз його місця в системі публічної влади і забезпеченні стійкого розвитку територіальних громад.

Матеріал та методика, основні результати дослідження. В системі державного управління надважливе значення набуває взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування, місце органів місцевого самоврядування. Загалом, суть процесу децентралізації має полягати в тому, щоб ці органи дійсно стали незалежними у вирішенні питань місцевого значення, незалежними у фінансовому та політичному аспектах. Саме фінансовий аспект відіграє вирішальне значення у питанні реформування місцевого самоврядування. У Конституції України визначення самостійності, матеріальної та

фінансової незалежності інституту місцевого самоврядування обумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи на принципово нових засадах.

Аналіз статистичних даних підтверджує, що найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податкових платежів, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Натомість обсяг ресурсів, що передаються місцевій владі для виконання делегованих повноважень у вигляді трансфертів, не відповідає їх компетенції. Це неабиякою мірою суперечить демократичним механізмам ринкової економіки, принципам планування та управління фінансових ресурсів територіальних громад, задекларованих у вітчизняному бюджетно-податковому законодавстві та європейських нормах права.

Ключовим положенням змін до Конституції України, що стосуються управління фінансами територіальних громад, є відхід від практики застосування місцевих державних адміністрацій в управлінні місцевими фінансами. Згідно зі змінами до Конституції, такими повноваженнями на рівні районів та регіонів (Автономної Республіки Крим та областей) наділяються виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Крім цього, принципове значення для функціонування місцевих фінансів має включення до системи адміністративно-територіального устрою України громад та визнання її первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Бюджетна політика, де основний акцент зроблено на фінансовій підтримці із центру, на сьогодні має негативний характер. Адже міжбюджетні трансферти використовуються для фінансування поточних видатків і дестимулюють органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів. Крім того, органи місцевого самоврядування повинні створити «спеціальні» відносини з органами державної влади, аби отримати максимальні обсяги міжбюджетних трансфертів і тим самим забезпечити уже власну перемогу на наступних місцевих виборах. Тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично перебувають у взаємозалежності один з одним та жоден з них не зацікавлений у економічному та соціальному розвитку своєї території.

Надзвичайно важливим аспектом для розвитку фінансової системи місцевого самоврядування є пропорція між власними доходами місцевих бюджетів та субвенціями і дотаціями, які передаються з державного бюджету. Чим більшою у загальних доходах місцевого бюджету є частка власних доходів, тим більшою є її діяльність щодо збирання податків та зборів і тим більш незалежною є місцева територіальна громада у вирішенні проблем місцевого значення. Звичайно, бюджетний процес на рівні територіальної громади не може бути повністю відособлений від процесу складання та виконання основного бюджету держави, вони повинні бути пов'язані. Проте сьогодні постає питання як визначити межу, щоб бути самостійними, а не залежними?

Реальний стан фінансування видатків місцевої влади на виконання функцій і завдань у межах власної компетенції є складним, адже найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податків, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Натомість частка місцевих податків і зборів становить трохи більше 3 %.

Після внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів у зв'язку з реалізацією проголошеного курсу децентралізації влади в Україні, дещо змінився порядок перерозподілу ресурсів об'єднаних територіальних громад.

Постає питання фінансової дієздатності влади на місцях. Для цього потрібно переглянути фінансові нормативи бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць відповідно до зростання рівня ВВП й обсягу доходів місцевих бюджетів; розробити регіональні стандарти з надання суспільних послуг (зокрема, перелік безоплатних послуг для соціально незахищених верств населення); поліпшити паритет між загальнодержавними та місцевими податками і зборами; створити механізм забезпечення впливу інститутів публічної влади й громадянського суспільства на прийняття рішень у фінансовій сфері.

Варто зазначити, що дотримання формальних вимог чинного законодавства щодо формування та використання ресурсів місцевих бюджетів, а також управління комунальним

майном не гарантує ефективність цього процесу та дотримання принципів соціальної справедливості. Причиною цього є як недосконалість самого законодавства, так і об'єктивна неможливість врегулювання всіх аспектів раціонального управління суспільними ресурсами в нормативно-правових актах. Доцільно було б прийняти закон, який би врегулював питання фінансування місцевого самоврядування. Важливе значення має також ефективне планування й управління бюджетними доходами. Це дозволить перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний добробут своїх мешканців.

Це стосується і прийняття рішень щодо залучення коштів зовнішніх та внутрішніх інвесторів, які дозволяють покращувати інфраструктуру міст, селищ та сіл. На сьогодні існує широкий спектр резервів, які покликані підштовхнути муніципалітети до залучення донорських коштів на розвиток населених пунктів. Наразі працює низка міжнародних організацій-донорів, головною метою яких є реалізація проектів та програм підтримки реформи місцевого самоврядування та регіонального розвитку, покращення житлово-комунальних послуг, енергетичної ефективності, зеленої економіки, надання адміністративних та соціальних послуг тощо.

Сьогодні більшість наших сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. А це, в свою чергу, позбавляє сільську владу будь-яких стимулів для розвитку.

Висновки. Отже, на нашу думку, децентралізація – це створення спроможних територіальних громад в результаті передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування має бути самостійною та незалежною від держави формою організації публічної влади територіальної громади, яка забезпечить можливість місцевим жителям вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через органи й посадових осіб місцевого самоврядування у різних сферах.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України [Текст]: (відповідає офіц. текстові). – Київ: ЦУЛ, 2014. – 60 с. (Законодавство України).
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513
6. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін // Асоціація міст України. – К.: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

REFERENCES

1. Konstytucija Ukrai'ny [Tekst]: (vidpovidaje ofic. tekstovi). – Kyi'v: CUL, 2014. – 60 s. (Zakonodavstvo Ukrai'ny).
2. Bjudzhetnyj kodeks Ukrai'ny vid 8 lypnja 2010 roku № 2456-VI [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Podatkovyj kodeks Ukrai'ny vid 2 grudnja 2010 roku № 2755-VI [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Zakon Ukrai'ny «Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrai'ni» vid 21 travnja 1997 r. № 280/97-VR [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: // <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Proekt Zakonu Ukrai'ny «Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513
6. Planuvannja ta upravlinnja finansovymy resursamy terytorial'noi' gromady / O. Kyrylenko, B. Malynjak, V. Pys'mennyj, V. Rusin // Asocijacija mist Ukrai'ny. – K.: TOV «PIDPRYJEMSTVO «VI EN EJ», 2015. – 396 s.

Проблемы реформирования местного самоуправления в процессе децентрализации

А.С. Даниленко, Н.И. Бровко

Доказана необходимость реформирования органов местного самоуправления в современном обществе. Анализ финансовой децентрализации местного самоуправления показал, что наибольший удельный вес принадлежит поступлением от общегосударственных налоговых платежей, которые фактически не связаны с собственной деятельностью территориальных общин. Зато объем ресурсов, передаваемых местным властям для выполнения делегированных полномочий в виде трансфертов, не соответствует их компетенции. Это в немалой степени

противоречит демократическим механизмам рыночной экономики, принципам планирования и управления финансовыми ресурсами территориальных общин, задекларированных в отечественном бюджетно-налоговом законодательстве и европейских нормах права.

Ключевые слова: децентрализация, местный бюджет, бюджетный процесс, доходы и расходы.

Problems of local government reformation in the process of decentralization

A. Danylenko, N. Brovko

The present situation is characterized by absence of physical infrastructure and financial resources necessary for efficient functioning of local self-government. It is known that local administration authorities influence local governments, and the latter cannot function independently.

The aim of the article is to examine financial decentralization, which is closely connected with the activities of local governments. Special attention is given to the analysis of local government as part of local authorities system, the independence of its finance and resource base.

The relevance of the problem under consideration is that there is an urgent need for the reformation of the system, which has functioned until recently. The degree of local government independence in local budget formation shows its sophistication and characterizes the state of financial decentralization in the state. At present, state relations require considerable changes in legislation and state system functioning. The analysis will help to expose the most urgent problems and find the ways to deal with them.

The analysis of recent research and publications shows that the problems of relationship and interaction of local government bodies have been in focus of attention of such scholars as V.Y. Chyrkin, V.M. Shapoval, B.I. Bordeiuk, M.P. Orzikh. The issues of local finances were studied by O.P. Kyrylenko, V.I. Kravchenko, V.I. Nadzharov etc., though the aspect of financial decentralization has not been considered in their publications and needs further detailed analysis.

The financial aspect plays an important role in the process of local government reformation. The autonomy, material and financial independence of the institute of local government declared in the Constitution of Ukraine brings to life the need for urgent solving the problems of local finance formation and finance organization on new principles.

The real state of financial support of the local government bodies to perform their functions and tasks within their own competence as well as the realization of the powers delegated by the central government bodies is very complicated. The key concept related to the local community finance management is to avoid the practice of involving the local administration bodies into the local finance management. According to the changes in the Constitution, the above-mentioned powers are delegated to the executive bodies of the local governments on the district and region levels (regions and the Autonomous Republic of Crimea). Apart from this, the fundamental importance for local finance functioning is the inclusion of local communities into the administrative and territorial system of Ukraine and the recognition of them as its basic units.

After making changes to the Tax and Budget Codes of Ukraine resulting from the proclaimed course on decentralization of power in Ukraine, the principle of reallocation of the united territorial community resources has undergone changes. The financial capacity of local power has become an important issue. This leads to the necessity for reconsidering the financial regulations of the budgetary provision of administrative and territorial units according to GDP growth and revenues of local budgets; development of regional standards in public service provision (in particular, the list of free services for socially vulnerable population); creation of the mechanism which will ensure influence of the institutions of public power and civil society on decision-making in the financial sphere.

Key words: decentralization, local budget, budget process, income and expenditure.

Надійшла 18.10.2016 р.