

О. Крайник

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Розглянуто зміст, проблеми та сучасний стан децентралізації управління фінансовими ресурсами регіону. Показано зміни в бюджетній політиці відповідно до нових підходів в управлінні адміністративно-територіальними утвореннями. Розглянуто особливості формування об'єднаних територіальних громад та їх фінансового забезпечення.

Ключові слова: бюджетна система, об'єднана територіальна громада, децентралізація управління фінансовими ресурсами, місцеві бюджети, бюджетне фінансування.

Стратегічним завданням України на сьогодні є забезпечення економічного розвитку регіонів на сонові децентралізації системи управління адміністративно-територіальними утвореннями як важливого елемента подальшого державотворення. Децентралізація управління передбачає збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління і управління адміністративно-територіальними утвореннями та залежить від безлічі умов і чинників. Аналіз підходів, умов та факторів впливу на фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації дасть змогу виявити проблемні моменти та визначити можливі шляхи їх усунення.

Аналіз стану наукових розробок щодо зміни підходів в управлінні місцевими фінансами в умовах децентралізації показав, що ці питання постійно перебувають у полі зору дослідників. Розробці теоретичних основ та принципів практичної реалізації досліджуваної проблеми присвячені праці О. Падалка, В. Кулішов, С. Кузькін, О. Шишко, Т. Бондарук, І. Луніної, С. Давиденко, І. Чугунова та інших.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування процесу децентралізованого управління на регіональному рівні, виявлення теоретичних особливостей та прикладних аспектів бюджетно-фінансової децентралізації в умовах проведення реформи системи державного управління в країні.

Децентралізація як процес передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, тобто передача повноважень на місця в умовах реформування економічної і політичної системи управління, є особливо актуальним завданням. Зміст перетворень у межах реформи децентралізації полягає у тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування отримують властиві їм повноваження та відповідно до повноважень – фінансові ресурси. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування будуть відповідальними перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – за законність.

Важливість цього процесу відзначена рядом економістів-учених. За висновками О. Падалка і В. Кулішова, у процесі реформування бюджетного процесу створюються умови для вирішення найважливіших завдань державного впливу на соціальну сферу та економічний розвиток. “Соціально-економічні процеси в умовах регіоналізації та

децентралізації набувають особливого значення при проектуванні комплексу реформ, внесення коректив у їх здійснення в ході аналізу та оцінки діяльності регіону і встановлення ефективності організаційно-господарської системи” [1]. Практична реалізація підходів до децентралізації управління державними фінансами почалась після прийняття змін до Бюджетного кодексу України [2].

Децентралізація системи міжбюджетних відносин зумовлена необхідністю зниження впливу центральних органів влади та пов’язаних із цим існуванням низки суттєвих недоліків фіскальної централізації, до яких можна віднести те, що значна частина місцевих бюджетів формувалась за рахунок трансфертів із державного бюджету, що свідчило про значну залежність від центральних органів влади і обмежувало вплив органів місцевої влади на формування доходної частини бюджету. Окрім того, у місцевих органах влади була відсутня мотивація до нарощування доходної бази місцевих бюджетів та відсутня відповідальність за виконання місцевих бюджетів тощо.

Перехід до бюджетно-фінансової децентралізації означає вирішення як політичних, так і економічних й інституційних складових міжбюджетних відносин у країні. Окрім того, цей процес пов’язаний з багатьма напрямками державного управління в регіонах – функціонування інститутів державної влади, включно інститутів фінансової інфраструктури, механізм взаємодії фінансування місцевих програм та проектів та підтримки системи соціального забезпечення населення у регіонах. Ефективно розроблена політика бюджетно-фінансової децентралізації має забезпечувати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень, тобто перехід до фіскальної або бюджетної децентралізації має забезпечити переваги як політичні, так і економічні порівняно з централізованим розподілом фінансових ресурсів.

Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [3], реформування системи місцевого самоврядування повинно включати низку умов, основними з яких є адміністративно-територіальна реформа, децентралізація та делегування повноважень та фінансова децентралізація. Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні [4] передбачає, що, відповідно до Європейської практики, відображеної в частині першій ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це повинно забезпечити ефективність системи місцевого самоврядування, де фінансова децентралізація є однією з найважливіших складових.

Основним завданням запровадження децентралізації є підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації економічних процесів і забезпечення економічного зростання.

А. Розенбаум до переваг децентралізованого управління відносить те, що “...найважливішою такою перевагою є те, що децентралізоване урядування сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади. Вона не лише встановлює правила, якими керується економічний сектор, але влада і тільки влада має повноваження, здатність і право законним чином позбавити будь-кого багатства, власності і навіть життя. Перед обличчям цієї потенційно страхітливої сили у здійсненні державної влади важливо встановити і підтримувати систему стримувань і противаг” [5].

Аналізуючи досвід децентралізації управління в європейських країнах, С. Давиденко [6] зазначає, що європейська практика в сфері фінансового забезпечення підтверджує той факт, що не існує універсальних моделей і алгоритму вирішення питань децентралізації повноважень, власності та джерел фінансування місцевого самоврядування. У цьому аспекті можна лише зробити узагальнюючі висновки, серед яких найважливішими є: те, що важливою складовою, водночас наслідком децентралізації стало укрупнення низових територіальних структур; ефективність децентралізації найкращим чином досягалась за умови широкого залучення місцевих общин і населення до вирішення питань управління і способів забезпечення розвитку конкретних місцевих муніципалітетів; обов'язковим пріоритетом було розширення фінансової бази місцевих бюджетів; важлива роль була відведена оптимізації міжбюджетних відносин як між бюджетами різного рівня, так і між бюджетами одного рівня. Принципами бюджетної децентралізації розвинених ринкових країн є ефективність, відкритість та відповідальність. На цих принципах базується розподіл повноважень для виконання визначених функцій органів державної влади та надання бюджетних послуг, повноважень мобілізації доходів та здатність місцевих урядів брати позики. Органи місцевої влади забезпечують реалізацію місцевих інтересів, надають громадські послуги, виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади.

Завдяки децентралізації влади органи місцевого самоврядування зможуть розробляти і здійснювати місцеву політику, спрямовану на зростання економіки, покращення якості послуг для населення та збереження навколишнього середовища. Більше ресурсів, зокрема фінансових, залишатиметься на рівні міст, сіл, селищ і областей. Там зменшиться рівень бюрократії, а рівень місцевої ініціативи навпаки збільшиться. Окрім того, децентралізація фінансових ресурсів має низку значних переваг, до яких належать такі, як: покращення якості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг місцевими органами влади, посилення стимулів до ліквідації тіньового бізнесу на теренах окремої території, посилення відповідальності місцевої влади за повноту виконання покладених на них функцій.

Такі підходи реалізуються внаслідок більшої прозорості розподілу фінансових ресурсів та відкритості політичних рішень в інтересах територіальної громади. Місцеві органи влади максимально наближені до потреб територіальних громад, мають можливість їх аналізу, моніторингу та реагування на зміни, що відбуваються. Територіальна громада, своєю чергою, будучи активним суб'єктом впливу на процеси соціально-економічного розвитку, має можливість впливати на черговість виконання та фінансування певних місцевих програм.

Аналізуючи черговість впровадження реформ, Є. Кузькін, О. Шишко вважають, що "Для повноцінного впровадження положень теорії фіскальної децентралізації потрібен комплексний підхід до перерозподілу повноважень між рівнями державного управління. Оскільки ключовою вимогою є створення умов для розподілу і делегування повноважень, виникає інституційна проблема визначення черговості реформ. Зокрема, проведення бюджетної реформи до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, а, отже подальшого перегляду обсягів видаткових повноважень та власних фіскальних інструментів створених громад апріорі не може забезпечити досягнення цілей фіскальної децентралізації" [7].

З метою отримання реальних змін управління на місцевому рівні на сучасному етапі відбувається реформа місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні відповідно до концепції, яку було схвалено Урядом 1 квітня 2014 р. [8]. Реформа місцевого самоврядування повинна вирішити кілька базових проблем – провести чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та центральною владою, перенести ближче до громад повноваження та надати місцевому самоврядуванню фінансові важелі для повноцінного управління. При тому важливим є збільшення доходної частини місцевих бюджетів шляхом децентралізації державних фінансових ресурсів.

Особливе місце у цьому процесі є дотримання принципу субсидіарності, реалізація якого забезпечить розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та центральною владою на найефективнішому рівні, буде сприяти наділенню саме громад максимально широким колом повноважень та підвищить ефективність у процесі розподілу бюджетних ресурсів. “У перехідний період реформ адміністративно-територіального устрою подібний підхід забезпечить гнучкість використання інструментів міжбюджетного регулювання, оскільки за рахунок галузевих субвенцій фінансується більша частина повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування”, зазначають Є. Кузькін, О. Шишко [9].

Таким чином, фінансово-бюджетна складова децентралізації займає особливе місце, оскільки відображає практичний аспект децентралізації адміністративних повноважень і прямо впливає на соціально-економічний розвиток країни загалом.

Реалізація реформи місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади і забезпечить послідовність, результативність та ефективність реформаторських зусиль. Проект закону щодо внесення змін до Конституції № 2217а, прийнятий Верховною Радою в першому читанні 31 серпня 2015 р. [10] передбачає:

1. Запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, територіальна громада. При тому територіальна громада стає первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.
2. Передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня.
3. Створення державних представництв з контрольно-наглядовими функціями за додержанням Конституції і законів України у вигляді інституту префектів.
4. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, тобто наділення територіальних громад максимально широким колом повноважень, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.
5. Забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Важливим кроком реалізації підходів до децентралізації влади є прийняття Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, який першим кроком до зміни адміністративно-територіального устрою країни та визначає конкретний механізм добровільного об’єднання територіальних громад. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [11] регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації. Нові підходи до фінансування об’єднаної територіальної громади відбуваються за рахунок надходжень згідно нових змін до Бюджетного кодексу України [12] та змін до Податкового кодексу України [13].

Після створення об'єднаної громади фінансування буде здійснюватись унаслідок: по-перше, змін у системі оподаткування; по-друге, змін у фінансуванні освітньої та медичної сфери та коштів Фонду регіонального розвитку – по-третє. Згідно з цими змінами, до бюджету громади надходить 60% ПДФО та 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток комунальних підприємств, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Освітню, медичну та інфраструктурну субвенції об'єднана громада отримуватиме напряму з Державного бюджету України. Бюджет об'єднаної територіальної громади отримує прямий зв'язок з Державним бюджетом, тобто кошти будуть напряму надходити в бюджет громади, яка також матиме власне казначейство. Кошти фонду регіонального розвитку спрямують на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів у громадах. Одна з важливих умов виділення коштів – це відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації. У Державному бюджеті 2016 р. закладені кошти на підтримку регіонального розвитку, продовження реформи децентралізації та підтримку нових об'єднаних громад. У Державному фонді регіонального розвитку на 2016 р. передбачено 3 млрд грн, а також додатково на соціально-економічний розвиток регіонів виділено 1,940 млрд грн. Разом це складає 4,94 млрд грн, що більше ніж сума, яка передбачалась раніше 4,64 млрд грн Субвенція на підтримку інфраструктурних проектів об'єднаних територіальних громад – 1 млрд грн [14].

Окрім того, згідно з ст. 10 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів [15]. Це означає, що така субвенція з державного бюджету розподілятиметься за чіткою формулою і використовуватиметься для посилення економічної спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади та повинна використовуватись на:

- підвищення якості адміністративних послуг: створення центрів надання адміністративних послуг, сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних;
- реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання чи адаптації до нових повноважень та потреб із обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;
- створення об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності, а саме: дороги, мости, переходи, що покращують доступність жителів поселень об'єднаної територіальної громади до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, спецтехніки для комунальних підприємств;

– будівництво водогонів, систем водовідведення, збирання та утилізації твердих побутових відходів тощо;

– інші об'єкти, які є важливими для посилення економічної спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади.

За своїми повноваженнями, можливостями доступу та розпорядження фінансовими ресурсами, об'єднана територіальна громада набуває фактичний статус міста обласного значення. Державний бюджет на 2016 р. передбачає прями міжбюджетні відносини для 159 об'єднаних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулися перші місцеві вибори [16].

Загалом, відзначаючи позитивну ситуацію з виконанням місцевих бюджетів та фінансуванням об'єднаних територіальних громад, на початок 2016 р. виявилось, що існує низка проблем у цих громадах. Одна з таких проблем – нерівномірність акцизного збору з паливо-мастильних матеріалів на території області. Територіальні утворення, де функціонують заправні станції, отримали значно вищі доходи, ніж ті, де такі відсутні. Одним із варіантів вирішення цієї проблеми є створення обласного фонду з акумуляції цих коштів з подальшим їх перерозподілом між територіальними громадами або з метою виконання спільних інвестиційних проєктів. Окрім того, частина податку на прибуток підприємств, яку отримують об'єднані територіальні громади, зосереджується, здебільшого, в великих містах, де зареєстрована більшість підприємств, незалежно від їх фактичного розташування. Тому актуальним у цьому аспекті є прийняття рішення про реєстрацію і сплату податку підприємствами за місцем їх фізичної присутності. Одним із найважливіших податків для місцевих бюджетів є податок із доходів фізичних осіб. У сучасних умовах частина цього податку перераховується до державного бюджету, що обмежує можливості фінансування місцевих потреб. Ще однією можливістю впливу місцевих органів влади на фінансовий стан адміністративно-територіального утворення є законодавче врегулювання встановлення умов сплати податку на нерухомість та ставок, за якими сплачують цей податок.

Загалом, зміна підходів до управління територіями на основі демократичних принципів радикально впливає на зміну функцій та ролі місцевих органів влади в формуванні місцевої бюджетної політики. Доцільність цього процесу пов'язана з необхідністю реалізації ресурсного потенціалу регіонів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за забезпечення достойного рівня життєдіяльності населення адміністративно-територіального утворення. В останні роки зроблено важливі кроки у становленні основ місцевого самоврядування. Відбулась трансформація структури місцевої влади, змінились погляди на місце та роль місцевого самоврядування у затвердженні України як європейської демократичної країни.

Водночас, продовжуючи реалізацію процесу децентралізації, потрібно враховувати і ускладнення, які можуть виникнути. По-перше, це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки центральному уряду важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. По-друге, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад із макроекономічними цілями всієї держави.

Висновки

Таким чином, бюджетна децентралізація набула рис практичної реалізації в регіонах країни. Створення самодостатніх територіальних громад, їх функціонування сприятиме утвердженню дієвого місцевого самоврядування з реальним впливом на місцеві процеси.

Водночас для становлення системи місцевих фінансів України стратегічним питанням є пропорція між власними доходами місцевих бюджетів та трансфертами з державного бюджету. Базуючись на світовому досвіді, можна зробити висновок, що чим більша частка власних та закріплених доходів місцевого бюджету, тим більша відповідальність місцевих органів влади за податкову дисципліну, ефективне використання зібраних доходів. Окрім того, спостерігається значне зростання зацікавленості місцевих органів влади у розвитку підприємства як основної бази наповнення місцевих бюджетів. З цієї причини бюджетна децентралізація набуває особливого значення в умовах реформування економічних відносин у країні.

Підвищуючи зацікавленість органів влади на місцях у нарощуванні доходної частини місцевих бюджетів, та активізуючи існуючі резерви наповнення місцевих бюджетів важливим при цьому є забезпечення ефективності використання бюджетних коштів. Загалом останні зміни в регуляторній політиці в бюджетній сфері, зокрема прийняті Закони України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” та “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” повинні підвищити якість управління бюджетними коштами, забезпечити результативність, ефективність і прозорість використання бюджетних коштів, сприяти покращенню фінансового стану адміністративно-територіальних утворень, забезпечувати прискорення економічного розвитку регіонів та покращити стан соціальної сфери та соціального забезпечення територіальних громад. Обсяг цих доходів має бути достатнім для забезпечення функцій і обов’язків, які покладаються на той чи інший рівень влади. Перспективними дослідженнями у цьому контексті буде аналіз ефективності використання фінансових ресурсів об’єднаними територіальними громадами з урахуванням анонсованих змін у податковій та бюджетній політиці держави в найближчий період часу.

Список використаної літератури

1. Падалка О. С. Децентралізація – нова парадигма соціально-економічного розвитку регіонів України / О. С. Падалка, В. В. Кулішов // Економіка України [Текст]. — 2015. — № 10. — С. 45—53.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс] : Закон України № 914-VIII від 24.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
4. Концепція реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p.
5. Розенбаум А. Демократія, урядування, децентралізація [Електронний ресурс] / А. Розенбаум. — Режим доступу : http://www.pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=953:173-a5-&catid=46:i-&Itemid=122.
6. Давиденко С. В. Европейские уроки децентрализации власти: разные подходы государства и органов местного самоуправления к административной реформе (финансовый аспект) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.soskin.info/newsfoto/file/Feodosiya/Davidenko.doc>.

7. Кузькін Є. Ю. Розширення повноважень місцевого самоврядування в сучасних умовах: основні напрямки та подолання перешкод / Є. Ю. Кузькін, О. В. Шишко // Фінанси України [Текст]. — 2015. — № 11. — С. 43—55.

8. Концепція реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p.

9. Кузькін Є. Ю. Розширення повноважень місцевого самоврядування в сучасних умовах... — С. 43—55.

10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : проект закону. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/656-19.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/157-19>.

12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс] : Закон України № 914-VIII від 24.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19>.

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році [Електронний ресурс] : Закон України № 909-VIII від 24.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

14. Про Державний бюджет України на 2016 рік [Електронний ресурс] : Закон України № 928-VIII від 25.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/157-19>.

16. Про Державний бюджет України на 2016 рік [Електронний ресурс] : Закон України № 928-VIII від 25.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

*Стаття надійшла до редакції 31.03.2016
Схвалена до друку редколегією 26.04.2016*

О. Krainyk

MANAGING FINANCIAL SUPPORT FOR REGIONAL DEVELOPMENT UNDER DECENTRALIZATION

The essence, problems and current status of managing regional financial resources under decentralization are considered. The changes in budgetary policy according to new approaches for managing administrative-territorial formations are shown. The specifics of forming consolidated territorial communities and their financial support are considered.

Key words: budgetary system, consolidated territorial community, management of financial resources under decentralization, local budgets, budgetary financing.