

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна
ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 11, 2014

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 336

*М. В. Мних,
доктор економічних наук, професор,
академік УАН, заслужений економіст України, Інститут економіки та прогнозування НАН України*

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ, А ТАКОЖ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ ПРИ ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*М. V. Mnykh,
Doctor of Economic Sciences, professor, academician of the UAS, Honored Economist of Ukraine,
State Organization "Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences"*

FISCAL DECENTRALIZATION AND PUBLIC PARTICIPATION, AS WELL AS LOCAL COUNCILORS IN THE BUDGET PROCESS DURING THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS

В статті проаналізовано основні проблеми місцевих бюджетів. Розкрито необхідність децентралізації системи місцевих бюджетів України для створення достатньої фінансової бази органів місцевого самоврядування.

The paper analyzes the main problems of local budgets. Reveals the need for decentralization of local budgets Ukraine to create a sufficient financial base of local governments.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві фінанси, бюджетна система, бюджетна децентралізація.

Keywords: local governments, local finances, fiscal system, fiscal decentralization.

Постановка проблеми. Впродовж всіх років незалежності України держава намагається сформувати ефективну систему управління, яка б забезпечувала ефективний розвиток територій. Звичайно, ці питання дуже важливі і їх потрібно розглядати в аспекті всіх останніх подій що відбуваються в Україні. А в Україні сьогодні війна і її, багато політиків і науковців, пов'язують з недостатністю повноважень які є на місцях, а також недостатності фінансових ресурсів для створення матеріальної бази місцевого самоврядування. Питання вічне – Європа впродовж останнього століття також знаходиться в пошуках ефективної системи функціонування місцевого самоврядування, тому зараз ми можемо говорити про окремі аспекти реформування місцевого самоврядування. В першу чергу ми розглянемо процеси бюджетної децентралізації та участі громадськості в бюджетному процесі, оскільки на мій погляд, це найважливіше питання сьогодення. Кабінет міністрів України вийшов з ініціативою щодо бюджетної децентралізації і це досить позитивний крок, а от щодо участі громадськості в бюджетному процесі, відповідальності влади перед громадянами, це питання залишилось неврегульованим. Підтвердженням моїх слів слід повернутись до тих повноважень, які має на сьогоднішній день місцеве самоврядування.

Мета статті. Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Виклад основного матеріалу. Фактично місцеве самоврядування повинно здійснюватись територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, а також через централізовані об'єднання і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в нашій державі здійснюється відповідно до певних принципів, які охоплюють усі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. Дані принципи можна згрупувати на загальні, які впливають на всі сфери місцевого самоврядування, та на спеціальні — притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

До основних завдань місцевого самоврядування можна віднести: забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєвоважливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

Відповідно до цих завдань визначаються функції місцевого самоврядування а саме: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; захист прав місцевого самоврядування.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову'.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що перебуває в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх здійснення; встановлюють місцеві податки та збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, які за законом віднесені до їхньої компетенції.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад охоплюють ^[1]:

1. Власні (самоврядні) повноваження такі як: складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, які встановлюються

Национальною комісією регулювання ринку комунальних послуг України), транспортні та інші послуги; встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань.

2. Делеговані повноваження: здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету* на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності; здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

І тоді стоїть питання чи достатньо цих повноважень. На перший погляд вищезазначені повноваження повинні забезпечувати ефективність розвитку територіальних громад, але фактично задекларовані повноваження не забезпечують бюджетної самостійності, а також участі територіальних громад в бюджетному процесі. Нові ініціативи Кабінету Міністрів передбачають проведення масштабної реформи державного управління, яка передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівні, зокрема передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування, та паралельно надання бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування стало об'єктивною потребою в Україні.

Головні напрями цих реформ знайшли своє відображення у проєкті Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік. Ключовим питанням стало прийняття нового Бюджетного кодексу України, що забезпечить реалізацію реформування міжбюджетних відносин.

Основні напрями змін до бюджетного законодавства передбачають визначення нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин а також визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання, що передбачає запровадження принципово нової системи вирівнювання – залежно від рівня надходжень на одного жителя для забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом:

1. Надання права місцевим органам влади здійснювати формування їх місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проєкті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту, починаючи з 15 вересня року, що передувє плановому.

2. Формування та затвердження місцевих бюджетів (незалежно від термінів прийняття Державного бюджету України) у строки, визначені місцевою владою, але не пізніше 25 грудня року, що передувє плановому.

3. Розширення дохідних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування регулювання (в рамках, визначених Податковим кодексом України) ставок місцевих податків та зборів.

4. Систематизація видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації.

5. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

6. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів.

7. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

8. Надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

9. Визначення чіткого переліку повноважень, що делегуються державою органам місцевого самоврядування для виконання, та передбачення фінансового ресурсу, необхідного для реалізації таких повноважень.

10. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

11. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад, що передбачає можливість переходу на прямі міжбюджетні відносини починаючи з 2015 року для тих територіальних громад, які об'єднуються згідно із законом про добровільне об'єднання територіальних громад до 1 січня 2015 року. Позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Висновки. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями і стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

При цьому слід мати на увазі, що позитивні здобутки реформи місцевого самоврядування прямо пропорційно залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо.

В той же час чинне законодавство не дає чітких орієнтирів щодо залучення громадян до процесів управління та формування бюджету, хоча й пропонує деякі механізми, які можуть бути застосовані при залученні громадських активістів до процесів управління на місцях. Наприклад, місцеві територіальні громади можуть виступати ініціаторами створення невеликих підрозділів самоуправління, скажімо, на рівні кварталів, вулиць, яким місцеві органи влади можуть передавати свої повноваження та доручати управління фінансами і комунальною власністю, а механізми контролю та відповідальності, відсутні.

На мій погляд, до засобів прямої демократії, які передбачені законом у якості форм громадської участі у місцевому самоврядуванні на додачу до виборчого процесу, можна віднести:

- місцеві референдуми, які можна проводити з питань місцевого значення та результати яких є обов'язковими до виконання місцевими органами влади;
- загальні збори громадян, які можуть висувати рекомендації місцевим органам щодо вирішення певних питань в межах їхньої компетенції;
- місцеві ініціативи — право членів громади ініціювати закриті та відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої ради;
- доручення виборцям представникам ради направляти делегатів на обов'язкові зустрічі виборців та вибраних ними депутатів, що проводяться двічі на рік;
- громадські слухання, які можуть проводитися з будь-яких питань, що належать до місцевої юрисдикції, включаючи бюджетні питання;
- дорадчий комітет, що виконує консультативну роль при місцевих органах виконавчої влади та зазвичай керується регламентом місцевої ради;
- громадську комісію, яка створюється на більш короткий проміжок часу, ніж дорадчий комітет, як правило, для надання місцевим радам допомоги при розгляді певних питань.

Нині іде обмірковування механізмів підвищення участі громадян у місцевому управлінні в Україні та посилення їхньої ролі шляхом інституційного оформлення. У деяких громадах уже накопичено багаторічний досвід залучення громадян до прийняття рішень стосовно бюджету, однак він ще детально не вивчений. Ще не існує чіткого порівняльного аналізу ефективності та впливу застосованих механізмів. Нажаль місцеві органи не досить активно хочуть залучати громадськість до участі в місцевому самоврядуванні і в цьому втрачають свій рейтинг та підтримку.

Література.

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572;
2. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетної децентралізації)» (реєстр. № 4435а від 08.08.2014), внесений Кабінетом Міністрів України [електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901;
3. План заходів реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>;
4. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112;
5. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи країни / І. О. Луніна // Фінанси України. –2010. –№ 9. –С. 14–19.6;
6. Цимбалюк І. О. Податкові надходження місцевих бюджетів / І. О. Цимбалюк, Н. В. Вишнеvsька // Наукові записки. –2011. –№ 16. –С. 92–97.

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), vol. 50-51.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "Draft Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine (regarding fiscal decentralization)", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901 (Accessed 21 Oct 2014).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Plan of measures realization of the Concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine" available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (Accessed 21 Oct 2014).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), "Tax Code of Ukraine", vol. 13-14, 15-16, 17.
5. Lunina, I. O. (2010), "Formation of local budgets based on the principle of equivalence: the path to effective fiscal system of the country", Finansy Ukrainy, vol. 9, pp. 14–19.6.
6. Tsymbaliuk, I. O. and Vyshnevs'ka, N. V. (2011), "Tax revenues of local budgets", Naukovi zapysky, vol. 16, pp. 92–97.

[1] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від. 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Ст. 28.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"