

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



№ 1, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.14:352:332.14

Ю. В. Негода,
асистент кафедри фінансів і кредиту,
Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

ПОСИЛЕННЯ ФУНКЦІЙ РАЙОННОЇ ЛАНКА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Y. V. Nehoda,
assistant of finance and credit, National university of life and environmental sciences of Ukraine

STRENGTHENING OF FUNCTIONS OF DISTRICT IS A LINK OF LOCAL BUDGETS IN THE SYSTEM OF REGIONAL DEVELOPMENT

Розглянуто і обґрунтовано можливість децентралізації публічних фінансів в Україні на основі формування самодостатності місцевих органів самоврядування за моделлю перетворення районної територіальної громади у базову ланку бюджетної системи держави.

Possibility of decentralization of public finances is considered and reasonable in Ukraine on the basis of forming of self-sufficiency of local organs of self-government after the model of transformation of district territorial company in the base link of the budgetary system of the state.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація публічних фінансів, самоврядні муніципалітети, регіональний розвиток, самодостатність районної територіальної громади.

Keywords: local governments, decentralization of public finances, self-governing municipalities, regional development, regional self-sufficiency of the local community.

Постановка проблеми. Відповідно до затвердженої Президентом України Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» однією із перших реалізованих реформ здійснено вдосконалення бюджетно-податкових відносин, закріплених у нових редакціях Бюджетного і Податкового кодексів України. Їх зміст полягає у вдосконаленні і подальшому розвитку фінансових відносин як інструмента державної політики, спрямованої на післякризове відновлення економічного зростання, модернізацію економіки країни і на цій основі забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку українського суспільства. Зазначене зумовлює необхідність активізації бюджетної системи країни, досягнення найбільш повного використання потенціалу територіальних громад на засадах їх самоврядності та державно-приватного партнерства як самодостатніх суб'єктів регіонального розвитку.

Концепція регіонального розвитку базується не лише на зростанні результативності продуктивних сил територіальних адміністративних утворень як осередків державної влади та органів місцевого самоврядування, а й на таких компонентах як «простір», «просторовий розвиток», «просторові ресурси». Вони асоціюються з дією просторового чинника як особливого параметра територіальної масштабності муніципалітетів як бюджетних ланок, успішність яких зумовлюється оптимальністю поєднання усіх чинників, що притаманні та результативно діють в просторових межах функціонування територіальних громад бюджетної системи. Критерієм оцінки оптимальності просторової масштабності муніципалітетів має бути їх самодостатність.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям дослідження умов ефективного функціонування місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку самоврядних територіальних громад є їх сутнісна природа як автономно існуючих локальних соціумів – цілісних і самодостатніх систем. В умовах України, як унітарної за своїм устроєм держави, бюджет країни будується також на принципі унітарності. Бюджетна система України має чітке визначення структурних ланок як державного, так і місцевих бюджетів, які за своїм правовим статусом є самоврядними. Ці бюджетні ланки територіально співпадають з одиницями адміністративно-територіального поділу країни. При цьому усі бюджетні ланки згідно із принципом унітарності є взаємно-незалежними: згідно із Бюджетним кодексом України в бюджетній системі країни відсутнє виділення бюджетних рівнів, а відтак і ієрархичний поділ і окремі рівні влади існують: загальнодержавний, обласний (разом із АРК), районні і місцеві. Таким чином в Україні паралельно існують і поєднують свою діяльність дві форми влади: централізована державна і децентралізована влада муніципалітетів (органів самоврядування місцевих бюджетів) як самоврядних структур в одних і тих же територіально-адміністративних одиницях країни.

Обидві форми влади (державна і самоврядування) мають розмежовані повноваження, на виконання яких виділяються бюджетні кошти, які формуються згідно із положеннями фіскальної системи. Проте податкоспроможність бюджетних ланок не однакова, внаслідок чого значна кількість бюджетних ланок неспроможна профінансувати бюджетне асигнування на рівні державних нормативів. Це зумовлює горизонтальний і вертикальний перерозподіл бюджетних доходів, що в цілому призвело до посилення централізації бюджетних ресурсів у державному бюджеті. Існуюча ж практика перерозподілу бюджетних ресурсів має ряд істотних недоліків, основними із яких є ручне управління значними ресурсами публічних фінансів (пов'язане із зловживанням і неефективністю витрат), поступове посилення утримання (і безвідповідальності за фактичний стан органів місцевої влади), порушення принципу матеріального стимулювання за розвиток (внаслідок «зрівнялівки»).

Виключення цих недоліків можливе лише за умови децентралізації бюджетних коштів і посилення відповідальності органів усіх рівнів влади за успішність своєї діяльності. Це неодноразово зазначали провідні авторитети нашої країни в цій сфері С. Буквинський, О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, В. Кравченко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Успішне вирішення цієї проблеми очікувалось із проведенням адміністративної реформи, відкладеної на невизначений термін, та з прийняттям повної редакції БКУ. Проте включені у нову редакцію Бюджетного Кодексу інновації не дали бажаного результату, що видно із ряду публікацій [1-9].

Ціль статті полягає в обґрунтуванні децентралізації публічних фінансів в Україні на основі формування самодостатності місцевих органів самоврядування

за моделлю перетворення районної територіальної громади у базову ланку бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу. Самодостатність функціонування є визначальною умовою самовладних суспільно-економічних утворень, що підтверджується численними прикладами їх суверенності як особливої якісної визначеності і суспільної цінності.

Так, за античних часів стародавньої Греції на основі самодостатності функціонували общини грецьких полісів як міст-держав, а в часи середньовіччя відбувалось формування держав, існування яких як суверенних визначалось ступенем їх самодостатності, а відтак – і відповідно ступеня незалежності. При зародженні ремесел і промисловості в межах феодальних держав утворювались на основі самодостатності самовладні міста з Бранденбурзьким правом. Самодостатність і ступінь її прояву визначає імідж економічних систем: їх фінансовий стан, фінансову незалежність, безбитковість, диверсифікативність та конкурентоспроможність, що проявляється в характеристичні визначенні корпорацій, холдингів та інших структур. Саме їх самодостатність зумовлює їх «непопулярність» в штормовому морі економічних криз та протистоянні банкрутству. Відомі і механізми забезпечення самодостатності, так як оптимальна цілісність організаційної будови, злиття і поглинання, укрупнення і розукрупнення масштабності, що залежать від різних факторів, конкретних умов, економічної політики та її пріоритетів.

Самодостатність є складовим елементом більш широкого за змістом терміну «автаркія», в складі якого самодостатність виступає якісною ознакою незалежності від зовнішніх факторів як здатність самозабезпечення усім, що необхідне для автономного функціонування власної системи. Тобто автаркія, як якісна визначеність, одночасно виражає самозабезпечення, незалежність, автономність, тобто – самодостатність як основи самоврядування певної локальної територіальної громади. У економічному відношенні, насамперед це проявляється у відсутності потреби в імпорті, а при розвитку розподілу праці імпорту може компенсуватись експортом. У цьому випадку самодостатність локальної територіальної громади (соціуму) характеризується позитивним сальдо торгового балансу.

Стосовно бюджетної системи термін «самодостатність муніципалітету як самоврядної громади» проявляється у виконанні всіх повноважень цього осередку суспільства країни за рахунок збору достатніх коштів в межах підвладної території. Це передбачає, що орган самоврядної громади має нести повну відповідальність за високо результативне функціонування підвладних продуктивних сил і дотримуватись такої економічної політики, яка була б націлена на подальший розвиток цих сил у досягненні соціально-економічного прогресу.

Нинішня бюджетна система в Україні ігнорує зазначений фактор, а чинний порядок вирівнювання доходів місцевих бюджетів забезпечує лише нівелювання на рівні не науково обґрунтованих потреб громадян у забезпеченні їх конституційних прав, а за остаточним принципом – місцеві бюджети отримують все меншу і меншу з кожним роком частку ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети.

Таблиця 1.

Розподіл бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України, %

Роки	Доходи		Видатки	
	Державний бюджет	Місцевий бюджет	Державний бюджет	Місцевий бюджет
2007	73,5	26,5	57,3	42,7
2008	75,2	24,8	59,0	41,0
2009	74,0	26,0	58,6	41,4
2010	74,4	25,6	59,8	40,2
2011	78,3	21,7	57,2	42,8

Розраховано автором за даними: Бюджет України – 2011: Статистичний збірник. - К.: Міністерство фінансів України, 2012. – С. 14-19.

Аналізуючи дані таблиці 1, слід зауважити, що протягом останніх років спостерігається стійка негативна тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету – від 26,5 % у 2007 р. до 21,7 % у 2011 році. Питома вага видатків місцевих бюджетів у 2007-2011 роки зменшувалась з 42,7 % у 2007 році до 40,2 % у 2010 році, проте у 2011 році вона значно зросла – до 42,8 %.

Особливо негативно це проявляється в сільській місцевості, де органи самоврядування (сільські ради), всупереч своєму конституційному і правому стану практично позбавлені підконтрольних їм доходів.

Ситуація ускладнюється також тим, що нині визнана базова ланка бюджетної системи – сільська рада (загальна чисельність до 5 тисяч одиниць населення) взагалі знаходиться у складній ситуації двохвладної системи – державної і самоврядної, яка існує в Україні на районному рівні. Сільські ради є органами, які не наділені правом державної влади: вони є органами самоврядування. А на вищому до них адміністративному рівні – на рівні району (що проявляється і на послідовному – обласному рівні) паралельно існують дві форми влади – державної і самоврядування. Уживаються ці дві форми влади завдяки розмежуванню на законодавчу і виконавчу гілки влади: самоврядування як представницький орган самоврядних територіальних громад (їх громадян), та виконавчий орган державної влади, уособлений державною районною (обласною) адміністрацією.

Роздвоєність влади не сприяє консолідації зусиль щодо цілеспрямованого просторового розвитку територіальної громади району. Але ж саме районний територіальний комплекс створює цілісну систему множинної взаємопов'язаності фінансово-економічних відносин та інфраструктури взаємного користування, що цементує локальні соціуми сільрад (хуторів, сіл, селищ) у самодостатні територіальні громади. Нині існуюча базова бюджетна ланка – сільська рада не може об'єктивно досягнути самодостатності як економічний суб'єкт, їх же об'єднання у районну територіальну громаду як базову ланку бюджетної системи з законодавчим і виконавчим органом влади може генерувати синергетичний ефект самодостатності.

При існуючій організації бюджетної системи базова ланка – сільські органи самоуправління, практично безпомічні перед своїми повноваженнями оскільки їх фінансовий стан далеко не самодостатній, як не являється самодостатнім і районна ланка у сукупності сільських рад.

Особливе місце серед самоврядних районів займають райони приміських зон великих міст – мегаполісів: Києва, Харкова, Донецька, Дніпропетровська, Одеси та великих промислових центрів – Кривого Рогу, Краматорська, Луганська, Запоріжжя тощо. Їх специфіка полягає в тому, що такі райони відчувають істотний вплив великих міст із значним проявом трудової міграції. Привабливість працевлаштування жителів приміських зон формує транспортну і соціальну інфраструктуру у приміських районах які залежать від впливу цих міст. Крім того, працевлаштування жителів приміських зон у великих містах призводить до того, що їх податкові платежі надходять до бюджетів за місцем роботи, а користування соціальною інфраструктурою – за місцем проживання, що обтяжує місцеві бюджети приміських районів.

Одним із таких є Броварський район, як приміський район м. Києва. В межах Броварського району функціонують 3 селища і 23 сільські ради як самостійні ланки місцевих бюджетів. В радіусі 10 км від райцентру знаходяться 7 населених пунктів, 10-20 км. – 9 поселень, 20-30 км – 4 поселення, а решта розташовані на відстані понад 30 км. Усі населені пункти обслуговуються автобусами, мікроавтобусами та електропоїздами з доступністю до райцентру максимально 40 хвилин. Близько 40 % жителів району працевлаштовані у райцентрі та м. Київ. Із сільських жителів працездатного віку лише 26 % працюють на території району, з них 17,2 % в сільськогосподарських підприємствах. Крім того 12,4 % працюють в особистих селянських господарствах, 6,9 % – на підприємствах малого бізнесу, решта – не мають постійної роботи, або є безробітними, чи навчаються.

Динаміка формування доходів місцевих бюджетів Броварського району наведена в таблиці 2.

Таблиця 2.

Надходження коштів до бюджету Броварського району Київської області

Стаття	2005		2007		2009		2010		2011		Відхилення	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	динаміки %	Структури, пп
1. Податки	21171	23,6	40810	22,8	65800	28,3	76801	26,3	92448	25,9	436,7	+2,3
в т.ч. на доходи і прибуток	15489	17,3	31165	17,4	46017	19,8	52513	18,0	64748	18,1	418,0	+0,8
на власність	615	0,6	1002	0,6	1321	0,6	1919	0,6	450	0,1	732,2	-0,5
за природні ресурси	2033	2,3	5153	2,9	15371	6,6	18505	6,4	23609	6,6	1161,3	+4,3
окремі податки	2	0,0	46	0,0	-	-	213	0,1	97	0,0	-	0,0
місцеві податки	702	0,8	719	0,3	314	0,1	312	0,1	2980	0,9	424,5	+0,1

інші податки і збори	2330	2,6	2771	1,6	2777	1,2	3339	1,1	564	0,2	24,2	-2,2
2. Неподаткові надходження	6795	7,6	23115	12,9	15624	6,7	20390	7,0	11388	3,2	167,6	-4,4
в т.ч. від підприємництва	2831	3,1	9142	5,1	4674	2,0	3610	1,2	452	0,1	16,0	-3,0
адміністративні збори	160	0,3	354	0,2	620	0,3	594	0,2	617	0,2	385,6	-0,1
інші надходження	13	0,0	11	0,0	30	0,0	62	0,0	193	0,0	-	0,0
власні надходж. установ	3791	4,2	13608	7,6	10300	4,4	16124	5,6	10125	2,9	267,1	-1,3
3. Доходи від операцій з капіталом	6654	7,4	10935	6,1	10444	4,5	3236	1,1	756	0,2	11,4	-7,2
4. Трансферти	55067	61,4	103782	58,2	139623	60,1	191126	65,5	252650	70,7	458,8	+9,3
5. Цільові фонди	38	0,0	47	0,0	600	0,3	460	0,1	45	0,0	-	0,0
Надходження, всього	89725	100	178689	100	232230	100	292013	100	357287	100	398,2	0,0
з них: загальний фонд	72166	80,4	140972	79,0	199090	85,7	247691	84,8	342118	95,8	474,1	+15,4
спеціальний фонд	17559	19,6	37717	21,0	33140	14,3	44322	15,2	15169	4,2	86,4	-15,2

Складено і розраховано за матеріалами річних звітів сільських, селищних і районної рад Броварського району за відповідні роки.

Наведені у таблиці 2 дані свідчать про високий динамізм формування доходів місцевих бюджетів Броварського району за 2005-2011рр. Зведений обсяг доходів місцевих муніципалітетів району зріс майже в 4 рази, в т.ч. кошти загального фонду зросли у 4,7 рази, а спеціального – лише на 86,4 %. Проте найважливішу специфічність формування доходів органів самоврядування розкриває динаміка їх структури. Зокрема частка трансфертів зросла у 2011 р. проти 2005 р. з 61,4 % до 70,7 %, тобто мала стійку тенденцію зростання, що свідчить про те, що власні доходи органів самоврядування скоротились до 29,3 %, зменшившись за аналізований період на 9,3 %. З позиції самодостатності це означає, що їх повноваження фінансуються за рахунок власних доходів лише на 29,3 %, тобто не відповідають правовому статусу і що ця ситуація постійно погіршується.

Необхідно звернути увагу ще на одну обставину сучасного функціонування органів самоврядування: не зважаючи на те, що згідно із чинним законодавством повноваження органів державної влади і самоврядування (та відповідно з цим і бюджетних коштів) розмежовані, проте значний обсяг своїх прямих повноважень органи державної влади (в сфері освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, тобто увесь блок забезпечення громадян суспільними благами) переклали на відповідальність органів самоврядування за умови передачі і відповідних коштів. Виходячи із структури видатків зведеного бюджету органів самоврядування Броварського району Київської області фінансування переданих Державою повноважень становлять у 2011 р. 71,4 % збільшилися проти 2005 р. на 2,5 процентних пункти. Відповідно з цим у 2011 р. на виконання власних повноважень місцевими органами влади використано лише 28,6 % загальної суми видатків.

Зазначене свідчить про те, що інститут місцевого самоврядування в Україні існує лише номінально, а покладена на нього функція забезпечення соціально-економічного розвитку фінансово не забезпечена. Виходячи із цього вважаємо необхідним кардинальної зміни існуючої ситуації у доходах і видатках органів самоврядування. Тобто як у частині доходів так і видатків домінантами повинні бути доходи від власної бази та видатки – на виконання завдань розвитку самовладних територіальних громад.

Безумовно, районна ланка бюджетної системи має сприйматись і мати реальний статус основної – базової ланки, ядра консолідації зусиль як самодостатнього соціально-економічного комплексу цілісної системи, виробнича спеціалізація яких буде зумовлюватись потребами громадян, регіонів країни та інтересами держави в цілому. Моделлю організації районної ланки як базової основи бюджету може бути форма холдингу, тобто всі елементи районної системи публічних фінансів (муніципалітету, органу самоврядування територіальної громади району) повинні функціонувати на основі власного бюджету – балансу, а складання районного бюджету (плану) і його звіту виконання повинні здійснюватись не за принципом зведених документів, а за принципом консолідованого звіту.

На нашу думку такі зміни можуть сприяти створення рівномірної територіальної мережі муніципалітетів як своєрідних точок територіального розвитку країни, координованих обласною ланкою бюджетної системи, виходячи із індикативного плану капітальних вкладень у депресивних регіонах, здійснюваних з метою розвитку на їх територіях продуктивних сил і відмови від трансфертів при зміцненні їх самодостатності.

Висновки. Усе вище викладене дозволяє зробити висновок, що надії на позитивні зрушення у досягненні дієвості інституту самоврядування в Україні, які очікувались в результаті реформування бюджетної і податкової систем, не виправдались. Громіздка, непрозора і багато затратна система бюджетного вирівнювання продовжує залишатись неефективною, оскільки будь-якого вирівнювання результативності подолання репресивності більшої частини регіонів не досягнуто. Це в цілому характерно для усіх випадків застосування принципу «зрівнялівки», шкода від якої полягає у посиленні у депресивних регіонах споживацьких настроїв, а у регіонів-донорів де мотивації розвитку. З метою викорінення цього явища необхідно здійснити децентралізацію суспільних фінансів, поєднати усі місцеві бюджети на районному рівні і забезпечити їх функціонування на засадах самодостатності, перерозподіливши бюджетні повноваження і фінансові ресурси у пропорціях, характерних для демократичних країн в межах біля 70 % органам самоврядування і 30 % – органам державної влади з посилення контролю за результативним використанням коштів.

Список використаних джерел.

1. Волохова І.С. Необхідність проведення фінансової децентралізації: економічна ефективність / І.С. Волохова // Економіка та держава. – 2013. – №5. – С. 22-28.
2. Деркач М.І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України / М.І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 56-63.
3. Козлова Л.В. Місцеве самоврядування як фактор соціально-економічного розвитку регіону / Л.В. Козлова // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – №8 (134). – С. 231-237.
4. Козоріз М. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні / М. Козоріз, Г. Вознюк // Вісник ТНЕУ. – 2012. – №1. – С. 108-115.
5. Мороз О.О. Місцеве самоврядування в Україні: фактори стримування / О.О. Мороз, В.М. Семцов // Економіка АПК. – 2012. – №3. – С. 23-29.
6. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. – 2011. – №3. – С. 26-34.
7. Слухай С. Досягнення та проблеми фінансової децентралізації в Україні / С. Слухай // Економіка України. – 2012. – №3. – С. 92-95.
8. Стефанюк І.Б. Актуальні аспекти міжбюджетних відносин в світлі нової редакції Бюджетного кодексу України / І.Б. Стефанюк, Н.Е. Крисюк // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 86-96.
9. Яценко Ю. Світовий досвід організації фінансового вирівнювання: уроки для України / Ю. Яценко // Економіка України. – 2011. – №6. – С. 66-77.

References.

1. Volokhova, I. S. (2013), "Neobkhdnist' provedennia finansovoi detsentralizatsii: ekonomichna efektyvnist", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 5, pp. 22 – 28.
2. Derkach, M. I. (2011), "Fiskal'na detsentralizatsiia iak faktor zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy", *Finansy Ukrainy*, vol. 2, pp. 56 – 63.
3. Kozlova, L. V. (2012), "Mistseve samovriaduvannia iak faktor sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku rehionu", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 8 (134), pp. 231 – 237.
4. Kozoriz, M. and Vozniuk, H. (2012), "Problemy rozvytku biudzhethnoho federalizmu v Ukraini", *Visnyk TNEU*, vol. 1, pp. 108 – 115.
5. Moroz, O. O. and Semtsov, V. M. (2012), "Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: faktory strymuvannia" *Ekonomika APK*, vol. 3, pp. 23 – 29.
6. Pylypiv, V. (2011), "Do pytannia pro federalizatsiiu Ukrainy: problemy zabezpechennia biudzhethnoi samodostatnosti rehioniv", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 3, pp. 26 – 34.
7. Slukha, S. (2012), "Dosiagnennia ta problemy finansovoi detsentralizatsii v Ukraini" *Ekonomika Ukrainy*, vol. 3, pp. 92 – 95.
8. Stefaniuk, I. B. and Krysiuk, N.E. (2011), "Aktual'ni aspekty mizhibudzhethnykh vidnosyn v svitli novoi redaktsii Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy" *Finansy Ukrainy*, vol. 2, pp. 86 – 96.
9. Yatsenko, Yu. (2011), "Svitoviy dosvid orhanizatsii finansovoho vyrivniuvannia: uroky dlia Ukrainy", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 6, pp. 66 – 77.

Стаття надійшла до редакції 08.01.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"