

ТАТАРИН

Наталія Богданівна

УДК 336.14:352

ДЖУГАН

Леся Богданівна
lesia2492@gmail.comМІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В КОНТЕКСТІ
ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇLOCAL BUDGETS IN THE CONTEXT OF
FINANCIAL DECENTRALIZATIONк.е.н., доцент, викладач,
ЛНУ ім. І.Франка

магістр, ЛНУ ім. І.Франка

У статті розглянуто питання місцевих бюджетів у контексті проведення в державі фінансової децентралізації. Відмічено, що важливим інструментом у питанні ефективності та реальності місцевих бюджетів має стати саме фінансова децентралізація, запровадження якої забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на підставі чіткого розподілу повноважень між державною, виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

В статье рассмотрены вопросы местных бюджетов в контексте проведения в государстве финансовой децентрализации. Подчеркнуто, что важным инструментом в вопросе эффективности и реальности местных бюджетов должна стать финансовая децентрализация, внедрение которой обеспечит достаточными материальными и финансовыми ресурсами развитие всех сфер жизнедеятельности территориальных общин на основании четкого распределения полномочий между государственной исполнительной властью и местным самоуправлением.

The article examines questions of local budgets in the context of the state of fiscal decentralization. It is pointed out that an important instrument in the issue of the effectiveness and reality of local budgets should be fiscal decentralization, the implementation of which will provide sufficient material and financial resources to the development of all spheres of life of local communities based on a clear division of powers between the state executive power and local self-government.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцевий бюджет, адміністративно-територіальна реформа, органи державної влади, місцеве самоврядування

Ключевые слова: финансовая децентрализация, местный бюджет, административно-территориальная реформа, органы государственной власти, местное самоуправление

Keywords: fiscal decentralization, local budget, administrative territorial reform, local authorities, local government

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Значна кількість праць, присвячених проблематиці самодостатності місцевого самоврядування, не знижує актуальність питання, яке пов'язане з бюджетною децентралізацією. Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачено оновленим Бюджетним кодексом України, в практичній площині не підкріплюється збалансованістю міжбюджетних відносин, а проголошене реформування фінансової системи залишається недостатньо ефективним. Відсутність працездатної моделі, спрямованої на вирішення проблеми перерозподілу відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, свідчить про необхідність подальшого реформування системи державних фінансів.

Слід додати, що питання фінансової децентралізації місцевих бюджетів є важливими з точки зору розвитку адміністративно-територіального устрою України та подальшої інтеграції нашої держави з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Забезпечення децентралізації управління місцевими фінансами в останні роки активно досліджується в

доктрині державного управління. Серед вітчизняних вчених відомі праці І. Адаменко, В. Вакулєнко, О. Василик, Н. Гринчук, Ю. Ганущак, С. Колодій, І. Лютий, О. Сунцова, С. Фролов та ін. Проте недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління фінансами на місцевому рівні та питання формування місцевих бюджетів в умовах сучасного державотворення в Україні.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою дослідження є обґрунтування фінансової децентралізації та її впливу на вдосконалення системи формування місцевих бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На теперішній час органи місцевого самоврядування не забезпечують необхідними фінансовими ресурсами для виконання делегованих повноважень. Основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та

звуження ресурсної бази [9, с. 154-155].

Поряд з цим в аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні «Національного інституту стратегічних досліджень» згруповано основні ризики, що можуть виникнути в процесі реформування місцевого самоврядування, за напрямками, які стосуються перегляду адміністративно-територіального устрою, державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень тощо [1].

Для бюджетної системи країни ризики пов'язують з можливістю зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування у випадку, якщо кошти на фінансування розширених повноважень будуть передбачатися за рахунок зменшення дотацій вирівнювання. Аналогічною може скластися ситуація з фінансуванням інвестиційних програм (проектів), що фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, об'єктів і заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, фінансування яких здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету. Крім того, вбачається ризик розбалансування системи бюджетоутворення у зв'язку з імовірним плануванням органами місцевого самоврядування нереальних витрат [1].

Важливим інструментом у питанні ефективності та реальності місцевих бюджетів повинна стати фінансова децентралізація, яка забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності громад на підставі чіткого розподілу повноважень між органами влади, наприклад держава поступає частину своїх повноважень місцевому самоврядуванню, а на заміну, держава виконає важливі функції з вирішення суспільно значущих завдань [9].

Із цією метою в нашій державі здійснено перший етап фіскальної децентралізації – прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» і «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України щодо податкової реформи» [5], які передбачають передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Також, законами запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надтождень на одного жителя [6]. При цій системі вирівнювання здійснюється за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів; податком на доходи фізичних осіб для бюджетних міст, районів та обласних бюджетів [8].

Проте, можна сказати, що внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів розширили існуючу дохідну базу шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел, перерозподілу екологічного та єдиного податку, державно мита, плати за надання адміністративних послуг та податку на майно, розширивши базу оподаткування за рахунок комерційної нерухомості. Тому, вище наведені зміни,

сприятимуть зміцненню фінансових основ місцевого самоврядування.

Проводячи політику фінансової децентралізації досить важливим для країн є розподіл завдань між різними рівнями управління який має ґрунтуватися на такій основі:

- чітке визначення завдань, які доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади;

- дотримання розподілу цих завдань на постійній основі;

- поділ бюджетних видатків між рівнями управління відповідно до розмежування завдань.

Розмежування функцій між рівнями управління є завданням, з яким стикаються усі багаторівневі країни. Ключовим принципом є зона корисності публічної функції, яка визначається доступністю зовнішніх користувачів до послуг (фізичний аспект) та подальшим практичним використанням послуг. До цього, слід враховувати ефективність пов'язаних з певними послугами заходів на різних рівнях публічної влади (економія на масштабах). Як результат, функції можуть бути розділені відповідно до їхньої корисності на центральному та регіональних рівнях. Цей принцип є тотожним принципу субсидіарності, який є одним із основоположним у бюджетній системі.

Субсидіарність – принцип, відповідно до якого розподіл повноважень між різними рівнями влади здійснюється таким чином, коли нижній рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснювати більш ефективно. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадян, з іншого - цей рівень може володіти організаційними, матеріальними і фінансовими ресурсами, які забезпечують обсяг і якість публічних послуг, що надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. При цьому пріоритет нижнього рівня при розподілі повноважень повинен перешкоджати будь-яким способам централізації в системі територіальної організації влади.

Загалом, рівень децентралізації повинен відповідати співвідношенню двох показників якими є:

1) свобода органів місцевої влади у прийнятті рішень;

2) адекватність політичної відповідальності місцевих органів влади за прийняті нею рішення.

Ґрунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах відновлення економіки систематизовано основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні:

1. Продовження процесу децентралізації бюджетних коштів, що має стати реальним механізмом ефективного перерозподілу публічних фінансів. Реалізація даного завдання потребує не лише формальної передачі коштів на місцевий рівень, а й одночасного розширення обсягу делегованих повноважень. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [4].

2. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості

місцевих бюджетів. У межах реалізації даного завдання, можна цілком погодитись з практиками бюджетної сфери, які пропонують для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, по-перше, закріпити 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, а, по-друге, розширити перелік дотацій.

Перший спосіб спрямований на створення стимулів для органів місцевої влади щодо нарощення бази податкових надходжень відповідних місцевих бюджетів. Що стосується другого, то досить надійним джерелом поповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами є додаткова дотація у зв'язку з перевиконанням плану мобілізації доходів до державного бюджету.

3. Вирішення питання неузгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою.

У даному контексті об'єктивно необхідним є проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи, що дозволить визначити функціональні співвідношення між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей, районів та місцевими державними адміністраціями. Це у свою чергу дозволить вирішити проблему поверховості проведення реформи міжбюджетних відносин.

Крім позитивних зрушень за наслідками проведення бюджетної децентралізації на сьогодні існує ряд проблемних питань, які виникли в ході практичного застосування нових норм бюджетного законодавства, що потребують вирішення на законодавчому рівні. Зокрема, ведення нових та перерозподіл існуючих податків, які відповідають до внесення змін зарховуються до загального фонду місцевих бюджетів, не забезпечить повною мірою органам місцевої влади створення додаткового ресурсу, яким можна розпоряджатися на власний розсуд.

Загальною тенденцією упровадження децентралізації виступає проведення адміністративно-територіальної реформи. По суті це питання виступає предметом вивчення повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній території. Ефективність їх діяльності належатиме від того, які повноваження вони будуть здійснювати. Тому при здійсненні інституціональних та організаційних перетворень у процесі адміністративно-територіальної реформи стратегічною метою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинно стати формування умов щодо реального покращання життєзабезпечення громад, досягнення високого рівня надання адміністративних, культурних та соціальних послуг, сприяння економічному зростанню конкретного населеного пункту чи району з одночасною прив'язкою до всієї економічної системи регіону чи країни [2]. Підвищення рівня життя населення, якості послуг, що надаються, ступеня довіри населення до владних інститутів та забезпечення прозорості їх діяльності, вдосконалення та посилення процесів демократії – виступають чинниками проведення змін територіального устрою України.

Слід підкреслити, що в сучасних умовах необхідним є подальше вдосконалення механізму міжбюджетного регулювання, подальше зміцнення фінансового забезпечення та посилення самостійності органів місцевого самоврядування, що сприяє підвищенню ефективності формування місцевих бюджетів.

Разом із тим удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування повинно мати комплексний характер та передбачати реалізацію заходів у сфері розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування.

Із цією метою в нашій державі прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [7]. Дана Конституція висвітлює проблеми місцевого самоврядування, визначає шляхи, способи, принципи, завдання, механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Реалізація всіх напрямів діяльності в даному акті повинна відбутися у два етапи протягом 2014-2017 рр., і повинна, після закінчення другого етапу, сприяти посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [7].

Наразі Україна знаходиться на перехідному етапі реалізації реформи бюджетної децентралізації, перші кроки імплементації якої почалися у 2015 р.. Нове бюджетне законодавство розширює права місцевих органів влади та надає їм значну бюджетну самостійність, а також розширює джерела самостійного наповнення місцевих бюджетів переважно за рахунок податкової децентралізації.

В результаті впровадження реформаторських змін у бюджеті громад, які укрупнилися через об'єднання, залишається 60 % податку на доходи фізичних осіб (проти 25 % для громад, що залишаються необ'єднаними), це більш як половина всіх надходжень у бюджет громади. Також для об'єднаних громад було впроваджено спрямування надходжень від справляння єдиного податку до бюджетів районів та міст обласного значення. Такі надходження є достатньо стабільними, і за наявності сприятливих податкових умов, мають тенденції до зростання. Крім того, до місцевих бюджетів середньої ланки були передані надходження від рентної плати за видобуток корисних копалин місцевого значення, користування лісовими та водними ресурсами [3].

Тому, можна стверджувати, що невід'ємною проблемою в побудові сучасної демократичної, конкурен-

тоспроможної і єдиної української держави, забезпеченні її сталого економічного розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, запровадження ефективної фінансової децентралізації.

Виходячи з вище сказаного, потрібно погодитися з тим, що посилення фінансової децентралізації сприятиме стабілізації соціально-економічного стану та наступному економічному зростанню, посиленню рівня координації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, поліпшенню добробуту громадян.

ВИСНОВКИ

Отож, подальша реалізація фінансової децентралізації можлива за умови ефективної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Зміцнення фінансових основ місцевих бюджетів потребує подальших змін існуючої моделі адміністративно-територіального устрою країни.

Чітка структуризація делегованих і власних повноважень органів місцевого має супроводжуватися поступовим переходом від бюджетного забезпечення до бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення самостійності місцевих органів у сфері податкової та кредитної політики.

Список використаних джерел

1. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г.В. Макаров // НІСД. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

2. Матеріали Громадських обговорень законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, 26 липня 2005 року. – Х.: НТУ “ХП”,

2005. – 200 с.

3. Нараєвська І., Полякова Т. Децентралізація влади та податкова реформа [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.brightactions.com.ua/single-post/2016/02/04/Децентралізація-влади-та-податкова-реформа>

4. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. – К.: НІСД, 2010. – 35 с

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур’єр від 11.04.2014 № 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

7. Родченко В.Б. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України / В.Б. Родченко, Ю.І. Прус // Соціальна економіка. – 2016. – № 1. – С. 59-68.

8. Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т.В. Сало // Ефективність державного управління: зб. наук. пр.; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. чл.-кор. НАН України С.В. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 35. – С. 324-330.

9. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Територія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 153-158.