

ШЕЛЕСТ

Олексій Леонідович
ashelest1973@gmail.com

УДК 336.1: 336.3

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

СИДОРЕНКО

Ольга Олексіївна
sidorenolga@gmail.comPROBLEMS AND PROSPECTS OF
DEVELOPMENT OF LOCAL
GOVERNMENT IN UKRAINEк.е.н., доцент, Харківський
торгівельно-економічний
інститут Київського
національного торговельно-
економічного університетустарший викладач, Харківський
торгівельно-економічний
інститут Київського
національного торговельно-
економічного університету

За рахунок коштів місцевого бюджету фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Тому кожен орган влади повинен володіти власними фінансовими джерелами, достатніми для своєї діяльності та організації управління. Для міцності місцевих бюджетів необхідний достатній обсяг фінансових ресурсів, який забезпечить виконання як власних, так і делегованих повноважень. Бюджетна децентралізація дозволила побудувати нову стимулюючу модель фінансового вирівнювання податкоспроможності територій та запровадила нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами. На сучасному етапі проблема збільшення надходжень місцевих бюджетів є важливим завданням і потребує його вирішення.

* * *

За счет средств местного бюджета финансируются наиболее значительные меры государства в области образования, здравоохранения, социальной защиты. Поэтому каждый орган власти должен обладать собственными финансовыми источниками, достаточными для своей деятельности и организации управления. Для прочности местных бюджетов необходим достаточный объем финансовых ресурсов, который обеспечит выполнение как собственных, так и делегированных полномочий. Бюджетная децентрализация позволила построить новую стимулирующую модель финансового выравнивания налогоеспособности территорий и ввела новые подходы во взаимоотношения государственного бюджета с местными бюджетами. На современном этапе проблема увеличения поступлений местных бюджетов является важной задачей и требует его решения.

* * *

Budget decentralization was allowed to build a new stimulating model of financial equalization of the tax capacity of the territories and introduced new approaches in the interrelations of the state budget with local budgets. At the current stage, the problem of increasing revenues of local budgets is an important task and it needs to be resolved. The implementation of the reform of financial decentralization and self-sufficiency of local budgets requires the adoption of a number of legislative initiatives by the Parliament of Ukraine. Among of them, the mechanisms of financial support of the united territorial communities in the State Budget of Ukraine for 2019 have the significant value, in particular in the field of medicine and education, and infrastructure. Budget decentralization aims to stimulate regions to financial autonomy, to search additional own resources, and to enhance the internal development potential, and also to balance the needs and opportunities of regions. The analysis of the Kharkiv city budget for 2015-2018 shows the positive impact of the proposed model on the financial resources of local budgets. In recent years, Kharkiv has developed in a complex and harmonious way, creating modern infrastructure in all areas of life of the city. The purpose of the city's investment policy is to create a high-quality urban environment that provides for the comfort of living and increasing access of residents to services provided by the executive bodies of the Kharkiv City Council. Analyzing the system of redistribution of revenue and expenditure parts of local budgets in recent years in general, it can be argued that local budgets have been allocated much more expeditious powers than their revenue potential. Thus, the expansion and optimization of sources of local budgets, increasing the powers of local authorities in managing financial resources and improving their autonomy is an extremely important task. Such decision will increase the level of financial independence of local self-government bodies, the qualitative performance of the tasks and functions entrusted to them, and the formation of an effective financial policy of local self-government bodies.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, державний та місцеві бюджети, дефіцит бюджету, державні трансферти, фінансова автономія

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, государственный и местные бюджеты, дефицит бюджета, государственные трансферты, финансовая автономия

Keywords: fiscal decentralization, state and local budgets, budget deficit, government transfers, financial autonomy

ВСТУП

Проведення реформи фінансової децентралізації та забезпечення самодостатності місцевих бюджетів потребує прийняття парламентом України ряду законодавчих ініціатив. Серед них вагоме значення має закладення в Державному бюджеті України на 2019 р. механізмів фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад, зокрема у сфері медицини та освіти, інфраструктури.

У першу чергу звертається увага на забезпечення доходної частини проекту державного бюджету, а також збалансованості його показників через прийняття законодавчих ініціатив. Здійснення цих кроків дасть змогу дотримуватися принципу субсидіарності та відповідності доходів органів місцевого самоврядування їх повноваженням, які передаються для виконання в наступному році.

У роботах науковців здійснено аналіз бюджетної

системи України і оцінку рівня децентралізації в країні. Вчені окреслюють основні проблеми та визначають можливі напрями реформування бюджетної системи України, а також визначають основні засоби для досягнення оптимального розподілу фінансових ресурсів між центром та регіонами.

Але, незважаючи на значні наукові доробки в галузі формування місцевих бюджетів, досі залишаються недостатньо дослідженими питання реформування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень.

МЕТОЮ РОБОТИ є проведення аналізу надходжень місцевих бюджетів в умовах децентралізаційних перетворень та оптимізація джерел їх наповнення.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є монографії та інші наукові публікації провідних вітчизняних та зарубіжних учених, аналітична інформація науково-дослідних установ, матеріали інформаційно-аналітичних бюлетенів.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, статистичні методи, методи аналізу.

РЕЗУЛЬТАТИ

Пріоритетним напрямом, враховуючи інституційні перетворення вітчизняної економіки, є удосконалення бюджетно-податкового законодавства. Це призведе до підвищення інвестиційної складової економіки адміністративно-територіальних одиниць та збільшення обсягу податкових надходжень до зведеного бюджету, раціонального реформування податкової системи та використання податкового потенціалу територій для забезпечення соціально-економічного розвитку країни [7].

Централізація бюджетно-фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні.

Бюджетна децентралізація має на меті стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку, а також дозволяє балансувати потреби та можливості регіонів.

Але, основну частину доходів місцевого бюджету, як і раніше, займають трансфери з державного бюджету.

Протягом 2003-2017 рр. спостерігається стале зростання як загальної суми доходів місцевих бюджетів, так і трансфертів. Але доходи зростали значно повільніше ніж трансфери (табл. 1).

Таблиця 1

Фінансові ресурси місцевих бюджетів України у 2003-2017 рр. [4]

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.		Питома вага у ВВП, %		Трансфери, млн. грн.
	без урахування міжбюджетних трансфертів	враховуючи міжбюджетні трансфери	доходів без урахування трансфертів	видатків без урахування трансфертів	
2003	19 429,3	28 246,0	8,6	11,0	8 816,7
2004	22 577,4	34 306,5	8,4	11,7	11 729,1
2005	22 784,9	39 604,3	6,6	11,2	16 819,4
2006	30 316,2	53 677,3	6,9	11,8	23 361,1
2007	39 865,5	74 015,8	7,3	13,3	34 150,3
2008	58 349,0	103 004,0	8,1	13,4	44 655,0
2009	73 872,1	132 985,7	7,8	13,4	59 113,6
2010	71 035,7	133 215,8	7,8	13,9	62 180,1
2011	80 515,8	158 282,0	7,4	14,0	77 766,2
2012	86 655,3	181 530,3	6,7	13,7	94 875,0
2013	100 813,8	225 273,4	7,2	15,7	124 459,6
2014	105 171,1	221 019,4	7,2	15,0	115 848,3
2015	101 101,1	231 702,0	6,5	14,3	130 600,9
2016	146 648,3	341 354,5	6,1	14,3	194 706,2
2017	192 671,5	453 950,0	7,0	16,4	261 278,5

Так, якщо доходи, враховуючи міжбюджетні трансфери, за цей період зросли у 16,1 рази, то трансфери – у 29,6 рази. Це свідчить про високу централізацію бюджетних коштів на державному рівні. За таких умов неможливі ні бюджетна самостійність, ні якість надання суспільних благ і послуг населенню на місцевому рівні. Держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений в країні рівень суспільних послуг.

З 2014 р. в нашій країні здійснюється децентралізація та реформа місцевого самоврядування, яка полягає, передусім, у зміні системи адміністративно-те-

риторіальних одиниць базового рівня через об'єднання територіальних громад.

Велике значення для органів місцевого самоврядування має матеріально-фінансова база, яка розглядається як необхідна умова реалізації всіх принципів місцевого самоврядування. Концептуальні засади, які визначають фінансові можливості органів місцевого самоврядування, закладені положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Згідно з цими положеннями, органи місцевого самоврядування наділяються правом в рамках національної економічної політики мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх

повноважень [3].

Таким чином, на законодавчому рівні закріплені повноваження, визначені джерела місцевих бюджетів і передбачено бюджетне регулювання їх доходної частини.

Протягом 2015-2016 рр. відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було утворено 366 об'єднань територіальних громад, в яких об'єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (біля 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи), де проживає 3183388 осіб, що складає близько 7,5% від загальної чисельності населення України. За 2016 р. надтодження доходів загального фонду місцевих бюджетів цих об'єднань (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали більше 6,0 млрд. грн., що більше ніж у 6 разів перевищує надходження 2015 р. до бюджетів місцевих рад [4].

Перший рік життя перших 159 об'єднань територіальних громад наочно продемонстрував позитивні результати реформи, що підтверджує правильність обраного шляху. Окрім зовнішніх змін – зокрема, капітальних ремонтів шкіл, дитячих садків, будинків культури, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, ремонту доріг, реконструкції водогонів, вуличного освітлення – громади суттєво змінилися зсередини.

Об'єднання територіальних громад стали зацікавленими створювати нові робочі місця, забезпечувати сприятливі умови для залучення інвестицій, розвитку економічної активності, а громадяни відчули свою причетність до прийняття рішень і ретельно контролюють дії місцевої влади.

Аналіз бюджету міста Харкова за 2015-2018 рр. свідчить про позитивний вплив запропонованій моделі на фінансовий ресурс місцевих бюджетів.

Протягом останніх років м. Харків розвивається комплексно і гармонійно, створюючи сучасну інфраструктуру у всіх галузях життєдіяльності міста.

Метою проведеної міським муніципалітетом інвестиційної політики є створення якісного міського середовища, що забезпечує комфортність проживання і роз-

ширення доступу мешканців до послуг, що надаються виконавчими органами Харківської міської ради.

На розвиток міської інфраструктури за 2013-2017 рр. з бюджету міста Харкова направлено 8,6 млрд. грн. або 20,6 % від обсягу проведених видатків.

На 2018 р. у бюджеті міста капітальні видатки заплановані в сумі 4,5 млрд. грн, що складає 27,0 % запланованих видатків.

Інноваційні підходи на початковому етапі децентралізації у сфері оподаткування і бюджетування дозволили у 2015 р. підвищити рівень фінансового забезпечення бюджету міста Харкова (7,9 млрд. грн.) в 1,5 рази порівняно з 2014 р.. За 2016 р. фінансовий ресурс міста зріс в 1,3 рази і склав 10,2 млрд. грн., за 2017 р. – в 1,3 рази (13,5 млрд. грн.) (рис. 1).

Показник бюджетного забезпечення, який характеризує якість життя населення, по місту Харкову на 23,2 % вище за середній показник по Україні. Так, доходи бюджету міста (без урахування міжбюджетних трансфертів) з розрахунку на 1 мешканця міста в 2015 р. склали 2997,7 грн. проти 2817,6 грн. по Україні, у 2016 р. – 4184,8 грн проти 4009,6 грн., у 2017 р. – 5541,4 грн. проти 5414,4 грн. (рис. 2).

Стабільне наповнення бюджету міста Харкова фінансовими ресурсами забезпечило позитивну динаміку показників видаткової частини бюджету. Так, за 2015 р. видатки бюджету зросли в 1,4 рази (порівняно з 2014 р. і досягли 7279,3 млн. грн, у 2016 р. – в 1,4 рази (порівняно з 2015 р.) і склали 10 097,6 млн. грн., у 2017 р. – в 1,4 рази (порівняно з 2016 р.) і склали 14 178,0 млн. грн..

Послідовні підходи до реалізації бюджетної реформи у звітному році дозволили суттєво збільшити фінансові ресурси громад. Це, зокрема, підтверджується підвищенням їхньої дохідної спроможності.

Обсяг видатків бюджету міста Харкова на 2018 р. (з врахуванням кредитування) заплановано в сумі 16 768,8 млн. грн (із зростання в 1,2 рази в порівнянні з показниками 2017 р.).

У розрахунку на 1 мешканця міста видатки бюджету за період 2015-2018 рр. збільшуються в 2,6 рази і складають 9777,4 грн (рис. 3).

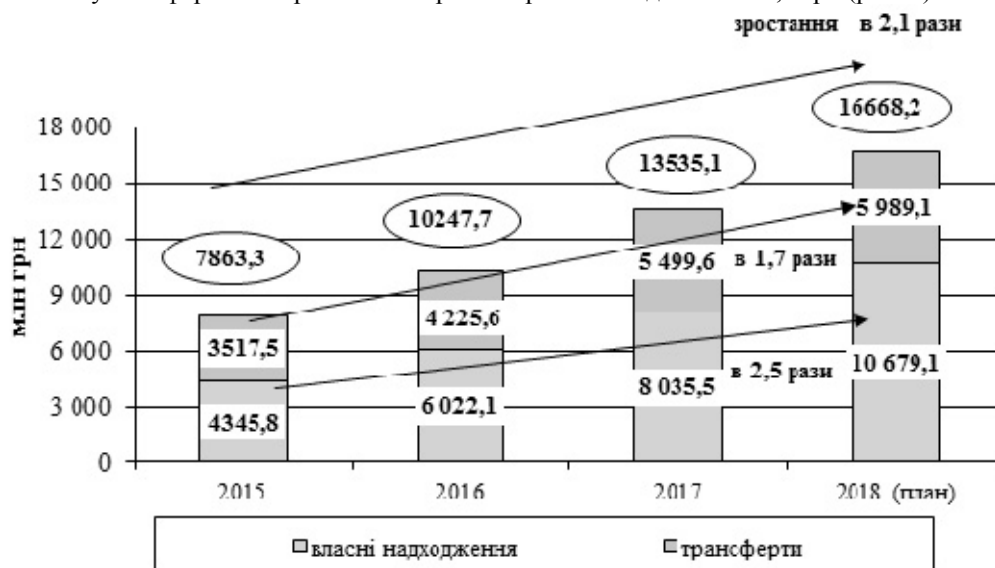


Рис. 1. Динаміка доходів бюджету м. Харкова [5]

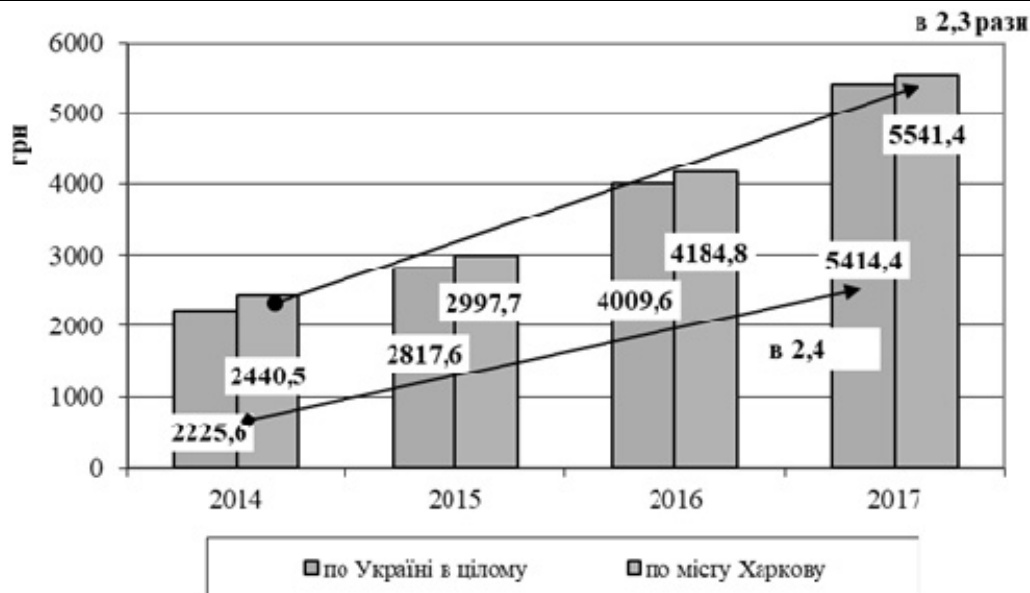


Рис. 2. Бюджетна забезпеченість (без урахування міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на 1 мешканця по Україні та по м. Харкову [5]

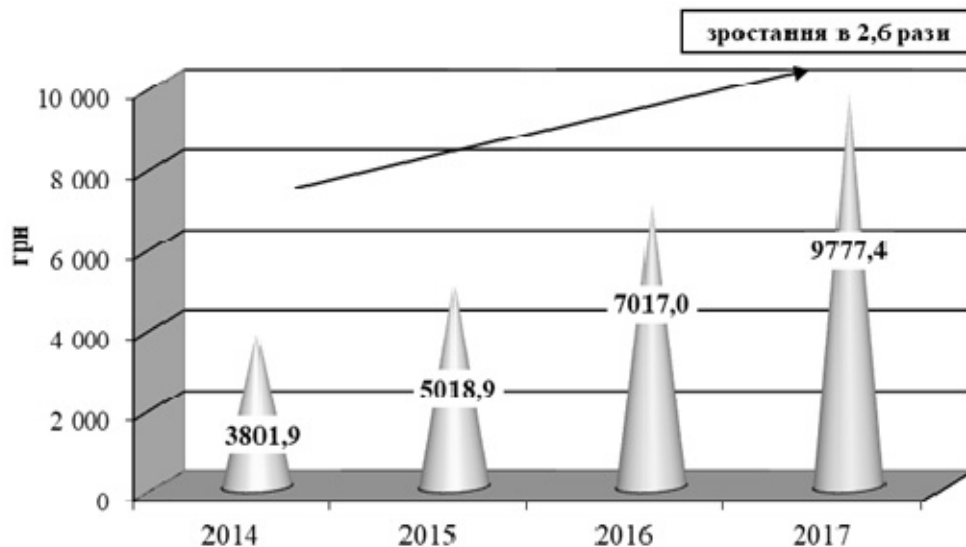


Рис. 3. Динаміка витратів бюджету м. Харкова у розрахунку на 1 мешканця [5]

При цьому, аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів в останні роки загалом, можна стверджувати, що на місцеві бюджети було покладено значно більше видаткових повноважень, ніж їхня дохідна спроможність.

Тому залишається ще ряд невирішених питань, що змушують органи місцевого самоврядування спрямовувати власні ресурси на фінансування невласних їм повноважень, які були передані державою без фінансового забезпечення. Це стосується фінансування установ професійно-технічної освіти, пільгового проїзду окремих категорій громадян, надання інших соціальних пільг, передбачених чинним законодавством, і інших переданих повноважень. При цьому жодних компенсаторів додаткових витрат місцевим бюджетам не передбачено.

ВИСНОВКИ

Таким чином, розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повнова-

жень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливим завданням. Його вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, якісному виконанню покладених на них завдань і функцій, формуванню ефективної фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Залишається чимало проблем, серед яких: переважання частки трансфертів, застарілі бази даних та низький рівень фінансового контролю. Постійна передача на місцевий рівень державних функцій і соціальних гарантій викликає необхідність внесення змін в бюджетне законодавство, що вплине на тематику подальших досліджень даної проблематики.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.

5. Харківська міськрада, міський голова, виконавчий комітет. URL: <http://s.city.kharkov.ua>.

6. Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки від 14 червня 2017 р. URL: <http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9E%D0%9D%D0%91%D0%9F%202018-2020.pdf>.

7. Чузунов І., Макогон В. Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2014. № 4. С. 79–91.

8. Шелест О.Л., Сидоренко О.О. Сучасні аспекти міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень. Економіка та суспільство. 2017. № 12. С. 660-664.

References

1. Budget Code of Ukraine URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (in Ukrainian).

2. About Local Self-Government in Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (in Ukrainian).

3. European Charter of Local Self-Government. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (in Ukrainian).

4. Ministry of Finance of Ukraine. URL: <http://www.minfin.gov.ua>. (in Ukrainian).

5. Kharkiv City Council, City Mayor, Executive Committee. URL: <http://s.city.kharkov.ua>. (in Ukrainian).

6. The main directions of fiscal policy for 2018-2020 from June 14, 2017. URL: <https://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9E%D0%9D%D0%91%D0%9F%202018-2020.pdf>. (in Ukrainian).

7. Chuhunov I., Makohon V. Budget and tax policy in the context of institutional reforms. Herald of the Kyiv National Trade and Economic University. 2014. № 4. pp. 79-91. (in Ukrainian).

8. Shelest O.L., Sydorenko O.O. Modern aspects of inter-governmental relations in the context of decentralization transformations. Economics and Society. 2017. № 12. pp. 660-664. (in Ukrainian).