

УДК 342.1/25(477)(043.3)

О. В. Прієшкіна, докт. юрид. наук, професор
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

А. С. Кривошликова, студентка 3 курсу
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Економіко-правовий факультет
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено окремі аспекти децентралізації системи публічної влади в Україні та особливості фінансування адміністративно-територіальних одиниць в умовах реформування. Висвітлено сутність фінансово-бюджетної децентралізації як однієї із головних складових сучасного процесу управління, спрямованого на зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центральних органів влади у питаннях фінансування.

Ключові слова: децентралізація, місцеві бюджети, публічна влада, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України найбільш ефективне реформування системи державно-управлінських відносин можливо лише шляхом децентралізації. Здійснення цієї реформи потребує багатьох перетворень, серед яких майже головне місце посідає необхідність посилення фінансової самостійності регіонів. До початку 2015 року всі місцеві бюджети повністю залежали від державного бюджету, а після реформування отримали таке джерело фінансування як власні надходження. Це було законодавчо закріплено шляхом внесення змін до Бюджетного [1] та Податкового кодексів України [2].

Реформування системи фінансування місцевого самоврядування було зумовлено необхідністю вдосконалення міжрегіонального обміну фінансовими й матеріально-технічними ресурсами, яке можливо лише з урахуванням потреб та соціально-економічних особливостей кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розглянутої у статті проблеми займалися українські та зарубіжні науковці: В. Л. Андрущенко, Д. П. Боголепов, О. С. Дрезденська, В. Оутс, О. П. Кириленко, В. А. Лебедев, Ч. Тібо, Р. Масгрейв, О. О. Сунцова, Д. В. Полозенко, Ю. А. Глущенко, Л. І. Якобсон.

Не менш активно в останні роки досліджується безпосередньо реалізація реформи децентралізації у сфері управління місцевими фінансами. Серед вітчизняних науковців велике значення мають праці В. Вакуленко, Н. Гринчук, Ю. Ганущак, О. Сунцова та ін. Проте до цього часу питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління фінансами на місцевому рівні залишається недостатньо вивченим.

Актуальність даної статті обумовлена тим, що незважаючи на підвищений інтерес вчених до особливостей здійснення реформи децентралізації взагалі, фінансова децентралізація окремо є недостатньо дослідженою.

Мета статті. Мета наукового дослідження полягає в обґрунтуванні місця та значення фінансової децентралізації у реформаційних процесах в Україні, а також дослідження особливостей фінансування місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно,

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад [3].

Не викликає сумнівів, що основою економічної й фінансової самостійності регіону є його власність, яка посідає дуже важливе місце серед всіх інших форм власності, що існують в Україні.

Відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована в Україні [4], органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом [5, с. 226].

Фінансовий механізм завжди є центральним елементом в економічній системі будь-якої країни, а ще більше його роль зростає в ринкових умовах, розбудова яких здійснюється нині в Україні. Такі перетворення потребують більш детального врегулювання суперечностей з окремих бюджетних питань, які виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розподіл повноважень між якими не є остаточно конкретизованим.

Аналітичні матеріали свідчать, що основою таких суперечностей, як і в попередні роки, є розрив між власними доходами й видатками місцевих органів влади. Останні мають досить сильний ступінь незалежності щодо розпорядження власними надходженнями — 0,5% ВВП [6, с. 145].

Варто відзначити, що основним напрямом реформування державного управління в Україні стала децентралізація, тобто перерозподіл повноважень між гілками влади та зміна у відносинах між громадянами і владою. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади [7, с. 123].

Децентралізація (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [8, с. 164]. Децентралізація відкриває значні перспективи для надання місцевому самоврядуванню спроможності самостійно вирішувати питання локально-регіонального характеру, зокрема, підвищення ролі кожного члена територіальної громади у процесі прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціально-економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової децентралізації використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо [7, с. 146].

Слід відзначити, що фінансова децентралізація має дуже багато особливостей та переваг, які визначають її центральне місце у здійсненні реформи децентралізації в Україні.

Так, наприклад, отримання місцевими бюджетами фінансової самостійності є істотним досягненням, тому що відтепер вони можуть плануватися та бути ухваленими без незалежно від прийняття Державного бюджету України та без прив'язки до дати його затвердження. Завдяки цьому кроку кожна територіальна громада отримала можливість самостійно планувати свій розвиток та визначати свої потреби, виходячи з усіх наявних в неї джерел фінансування.

Розширення джерел фінансування місцевого самоврядування також є дуже важливою перевагою, тому що завдяки цьому частина коштів, яка надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій та дотацій, не є такою нагальною, оскільки на місцях є вже власна основа для розвитку та функціонування.

Збільшення кількості податків та зборів позитивно відбилося на фінансуванні місцевого самоврядування, тому що був збільшений та нормативно закріплений відсоток, який надходить до місцевих бюджетів з кожного сплаченого податку.

Окремою перевагою фінансової децентралізації є запровадження нових видів трансфертів, тобто коштів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах [9, с. 34]. Завдяки реформі до таких трансфертів тепер належать: базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація [10, с. 149-150]. Ці кошти є фактичним дофінансуванням, яке надається на реалізацію делегованих державою повноважень.

Водночас варто наголосити, що до 2015 року всі надходження до місцевих бюджетів вилучалися у державну казну, а потім рівномірно розподілялися між усіма регіонами. Це значно гальмувало процес надходження коштів до територіальної громади та зменшувало можливість розподіляти їх на власний розсуд. Не всі регіони мають однаковий рівень соціально-економічного розвитку, а тому такий розподіл позбавляв більш розвинути адміністративно-територіальні одиниці частини прибутку на користь менш розвинутих. Завдяки фінансовій децентралізації можуть бути вилучені лише 50% від «наддоходів», які можна отримати з місцевого бюджету.

Дуже прогресивною, на наш погляд, є нова можливість органів місцевої влади розмішувати свої власні надходження не лише на казначейських рахунках, а і в установах банків. Це надає можливість територіальній громаді більш оперативно керувати власними наявними коштами.

Реформа децентралізації також позитивно вплинула і на розвиток місцевого самоврядування на міжнародному рівні, тому що тепер органи місцевого самоврядування можуть за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати запозичення від міжнародних фінансових організацій з метою розвитку соціальної інфраструктури завдяки залученням додаткових інвестицій.

Варто відзначити, що дуже істотним джерелом фінансування місцевого самоврядування є податки та збори. Відповідно до п. 12.4 ст. 12 Податкового кодексу України, до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів, зокрема, належить встановлення ставок місцевих податків та зборів у межах ставок, визначених цим кодексом [11].

Проте вчена Н. О. Бикадорова відмічає, що місцеві органи влади мало що роблять для розширення об'єктів оподаткування, перебудови соціальної сфери. Незважаючи на те, що їм надано право встановлювати місцеві податки і збори, їх питома вага в доходах бюджету становить у середньому в країні 2,5 – 3%, хоча в західноєвропейських країнах – понад 30%, а в окремих областях цей показник дещо вищий [6, с. 145].

Саме тому реформа децентралізації передбачила збільшення кількості загальнодержавних податків та зборів, а також ту їх частину, яка залишатиметься на місцях. Так, наприклад, податок на доходи фізичних осіб сплачують всі громадяни, які отримують дохід у вигляді заробітної платні, гонорарів, інших виплат та винагород, а також громадяни, які отримують пенсію, що перевищує три мінімальні зарплати та деякі види пасивних доходів. Розмір податку, відповідно, варіюється від 5% – для пасивних доходів, 15% – для пенсій, 18% – для всіх інших видів доходів. За новими нормативами, бюджети міст обласного значення, районів отримують 60% від даного податку, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%.

Податок на прибуток підприємств сплачують юридичні особи, які ведуть господарську діяльність, тобто комерційну. Базова ставка податку 18%, з яких до обласних бюджетів зараховується 10% від сплаченого приватними підприємствами податку.

Поруч із цим вчений О. В. Звіздай наголошує, що децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері володіння та користування природними ресурсами, які є на прилеглих до сільських населених пунктів територіях. Це дасть можливість розширити реальну базу для стягнення природно-ресурсних платежів і підвищити мотивацію сільських територіальних громад, щоб ефективніше й раціональніше використовувати належні їм природні багатства [12, с. 1].

Слід підкреслити, що регулювання місцевих фінансів та міжбюджетних відносин взагалі є одними з найбільш важливих проблем у фінансовій політиці України.

Реформа міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки [12, с. 3].

Місцеві органи влади повинні постійно вирішувати багато питань, що стосуються місцевих податків та найголовніших цілей, на які будуть спрямовані видатки. Окрім цього необхідним є постійне вдосконалення методів управління місцевими фінансами, а також стимулювання процесів економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, яка потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування [13, с. 17].

У 2017 році всі податки і збори, що є джерелами дохідної частини бюджету міста Одеси, зараховуються суб'єктами підприємницької діяльності, крім тих, що обслуговуються в спеціалізованій державній інспекції з обслуговування великих платників у місті Одесі Міжрегіонального головного управління Державної фіскальної служби та розташовані на території міста Одеси, на рахунки Головного управління Державної казначейської служби України в Одеській області районів міста та в повному обсязі зараховуються до доходів бюджету міста Одеси [14].

Висновки і пропозиції. Однією із найактуальніших і невідкладних проблем розвитку державно-управлінських відносин в Україні є вдосконалення системи місцевого самоврядування, тому що її фінансова та організаційна автономія є однією з головних передумов розбудови демократичної держави.

Фінансова децентралізація не може існувати окремо, тому що вона повинна відбуватися одночасно із децентралізацією владних повноважень, тобто більш широким та масштабним процесом загальнодержавного рівня, що завжди передбачає передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування.

На даний момент дуже вагомим досягненням реформаційних процесів в Україні є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць та створення можливостей для пошуку органами місцевого самоврядування нових джерел фінансування діяльності територіальних громад.

Таким чином, процес децентралізації на сучасному етапі не є завершеним, тому що існує необхідність продовжити процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою збільшення їх можливостей розпорядження формально вже переданими їм коштами. Поруч із цим виникає проблема контролю прозорості використання місцевими органами влади наданими їм коштами. Саме тому існує необхідність запровадити орган фінансового контролю місцевих рад, який буде уповноважений контролювати надходження, розподіл і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування.

Необхідно виробити прямо пропорційну тотожність між самим встановленням загальнообов'язкових платежів на місцевому рівні та соціально-економічними, культурними пріоритетами та потребами окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Список літератури

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. – Назва з екрана.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. – Назва з екрана.
3. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. – Назва з екрана.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>. – Назва з екрана.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К.: Вид. Дім «ІнЮре», 2002. – С. 225-231.
6. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування [Текст] / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 145-151.
7. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування [Текст] / Л. Василенко, М. Добровінський. – Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 3. – С. 123-126.
8. Большая экономическая энциклопедия / под. ред. А. И. Азриляна. – М.: Ин-т новой экономики, 1999. – С. 179.
9. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.
10. Муніципальні фінанси [Текст] : навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.
11. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. – Назва з екрана.
12. Звіздай О. В. Місцеві бюджети в умовах децентралізації [Текст] / О. В. Звіздай // Theory and Practice of Public Administration. – 2016. – № 2 (53). – С. 1-5.
13. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст] : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
14. Про бюджет міста Одеси на 2017 рік [Електронний ресурс] : Рішення Одеської міської ради від 7 грудня 2016 р. № 1323-VII. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/91046>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 10.09.2017 р.

О. В. Приешкина, докт. юрид. наук, професор
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

А. С. Кривошлыкова, студентка 3 курса
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Экономико-правовой факультет
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Резюме

В статье исследованы отдельные аспекты децентрализации системы публичной власти в Украине и особенности финансирования административно-территориальных единиц в условиях реформирования. Освещена сущность финансово-бюджетной децентрализации как одной из главных составляющих современного процесса управления, направленного на уменьшение зависимости органов местного самоуправления от центральных органов власти в вопросах финансирования.

Ключевые слова: децентрализация, местные бюджеты, публичная власть, местное самоуправление, территориальная громада.



O. V. Prieshkina, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

A. S. Kryvoshlykova, Student
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Faculty of Economics and Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PECULIARITIES OF FINANCING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Summary

The article explores some aspects of the decentralization of the public power system in Ukraine and the peculiarities of financing of administrative-territorial units in the conditions of reforming. The essence of fiscal and budgetary decentralization is highlighted as one of the main components of the modern management process aimed at reducing the dependence of local government bodies on central government issues on financing issues.

Key words: decentralization, local budgets, public authority, local government, territorial community.