

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Анотація: в статті проведено формальну оцінку результативності реалізації політики фінансової децентралізації на місцевому рівні на основі аналізу законодавчих актів України. Визначено особливості та недоліки кожного з етапів реалізації політики фінансової децентралізації.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеві фінанси, місцеві органи самоврядування, фінансова незалежність

Аннотация: в статье, основываясь на анализе нормативно-законодательных актов, формально оценено результативность реализации политики финансовой децентрализации на местном уровне. Выделены особенности и недостатки каждого из этапов реализации политики финансовой децентрализации.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, местные финансы, местные органы самоуправления, финансовая независимость.

Summary:

Problem statement . The aim of the study is to analyze the process formation fiscal decentralization in Ukraine and implement a formal policy for evaluating the effectiveness implementation fiscal decentralization.

Results. For effective implementation of the policy fiscal decentralization in the norms legislation necessary to provide a number of provisions that would ensure : adequate level financial independence local authorities, the clear division powers between levels government, has sufficient administrative and financial capacity local authorities, effective incentives and accountability mechanisms local authorities to ensure the effective provision of public goods .

The implementation the policy fiscal decentralization in Ukraine can be divided into three stages. The first stage is characterized by fixation in the principles decentralization and the introduction the so-called fiscal federalism. However, a number of deficiencies and discrepancies in the legislation leaves of these standards declared .

The second stage is characterized by the Budget reform which aims to ensure the financial independence of local authorities. The implementation of this reform led Conversely k strengthening financial centralization of the budget contrary to fiscal decentralization.

The third stage was determined that one the priorities reform were identified reform intergovernmental relations and the tax system. The result was somewhat strengthened financial basis local self-government, but the process of fiscal decentralization policy implementation is not yet complete.

Conclusions. Analysis of the chronology fixation in the fundamentals fiscal decentralization in Ukraine gives reason to believe that there is some progress in the implementation of the policy fiscal decentralization. However, the lack a comprehensive and balanced approach to reform in this direction prevents the transformation fiscal decentralization in the real mechanism of redistribution of public funds.

Key words: fiscal decentralization, local finance, local government, financial independence

Постановка проблеми. На сьогоднішній день пріоритетним напрямом розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня благополуччя кожного окремого громадянина. Згідно з досвідом розвинутих європейських країн, досягнення даної мети можливе лише за умов якісного державного управління, котре посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливості доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення.

Відповідно, вектором реформ в Україні, у даному напрямі, стали процеси фінансової децентралізації як найбільш ефективної форми організації управління суспільними коштами, що всебічно відповідає як новій системі економічних відносин, побудованій на ринкових засадах, так і процесам демокра-

тизації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реалізації політики фінансової децентралізації свої праці присвятили такі провідні вітчизняні науковці, як: Бондарук Т.Г. [1], Деркач М.І. [5], Кириленко О.П. [7], Кравченко В.І. [10]. Разом з тим спостерігається певна фрагментарність досліджень проблематики теоретичних, еволюційних аспектів фінансової децентралізації, бюджетного федералізму в контексті територіального розвитку.

Ціль роботи. Відповідно метою дослідження є аналіз процесу становлення фінансової децентралізації в Україні та здійснення формальної оцінки ефективності реалізації

політики фінансової децентралізації на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. В умовах ринкових перетворень актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади. Так, фінансова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції.

Використання переваг фінансової децентралізації вимагає забезпечення таких передумов:

достатньої автономності органів місцевого самоврядування у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів;

чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;

достатнього адміністративного і фінансового потенціалу місцевих органів влади для належного виконання покладених на них функцій;

дієвих стимулів та механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [16].

Відповідно, децентралізація фінансових повноважень є головною умовою забезпечення незалежності органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, і, навпаки, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування необхідно розглядати як наслідок фінансової децентралізації [11, с. 139]. Тобто, обидва процеси співвідносяться як одиничне і ціле, а реальне втілення їх в практичній діяльності сприятиме зміцненню фінансових основ місцевого самоврядування, що в результаті забезпечить надання високоякісних громадських послуг.

Крім того, слід враховувати, що ринкові умови господарювання передбачають оптимальне поєднання централізації та децент-

ралізації в управлінні фінансами, а також створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування зможуть мати ширші повноваження при збереженні за центральною владою політичних та контрольних функцій [5, с. 13].

Однак, реалізація політики фінансової децентралізації в Україні має ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням фінансової самостійності місцевих органів самоврядування та стратегічними цілями регіонального розвитку.

Тобто не зважаючи на проголошений курс на децентралізацію державних фінансів, в дійсності в Україні відбувається посилення централізації державної влади [10, с. 9].

Так, аналізуючи положення нормативно-правових актів на основі яких відбувалась поетапна реалізація політики фінансової децентралізації в Україні, слід зазначити, що даний процес проходив не послідовно, а також, без врахувань особливостей бюджетної та податкової реформ (табл. 1).

Перший етап становлення політики фінансової децентралізації проходив в період з 1991 по 2001 рр. В даний період створено передумови для розвитку принципів децентралізму, запровадження так званого бюджетного федералізму, оскільки конституційні положення передбачають розмежування і самостійність державного та місцевих бюджетів, а також визначено фінансову та матеріальну базу місцевих органів самоврядування. Проте, положення даних законодавчих актів відносно фінансової децентралізації залишились продекларованими.

По-перше, не зважаючи на те, що було задекларовано право на існування інституту місцевого самоврядування та проголошено принцип самостійності місцевих бюджетів, бюджетна система України залишилась організованою за радянською схемою. Так, функції, а значить і видатки між державою і місцевим самоврядуванням, залишились здебільшого не розмежованими [7; с. 4].

По-друге, місцеві бюджети фактично не мали власної дохідної бази. Левова частка їх доходів формувалась за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків [7; с. 4].

Основні нормативні документи, які регламентують реалізацію політики фінансової децентралізації в Україні

Назва документа	Основні положення про реалізацію політики фінансової децентралізації
1	2
I етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р.	Визначено види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. Місцеві органи влади можуть вибирати види місцевих податків із встановленого переліку, змінювати їх ставки у заданих межах.
Закон України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 р.	Запроваджено ієрархію розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, встановлено трьохланкову будову бюджетну систему України.
Конституція України від 28.06.1996 р.	Закріплено існування місцевого самоврядування, визначено його повноваження, матеріальну та фінансову основу, засади функціонування місцевих бюджетів, право комунальної власності. Гарантовано фінансування державою здійснення місцевою владою своїх функцій.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.	Конкретизовано положення Конституції про місцеве самоврядування, його принципи, повноваження, правовий статус і відповідальність місцевої влади, забезпечення матеріальної та фінансової бази, у т. ч. місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за
Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р.	Визнано та закріплено на законодавчому рівні європейські стандарти організації місцевого самоврядування та місцевих фінансів.
II етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р.	Децентралізація видаткових повноважень через розподіл видатків між рівнями бюджетної системи. Довгострокове закріплення доходних джерел за місцевими бюджетами, а також розподіл доходів місцевих бюджетів на кошики. Впроваджено формульний розрахунок бюджетних трансфертів на основі кошиків доходів. Встановлено чітку структурування системи субвенцій і дотацій. Визначено вимоги та ліміт здійснення місцевих запозичень.
Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» від 01.07.2004 р.	Поширено процедуру формульного фінансового вирівнювання на базовий рівень місцевого самоврядування, тобто поширено практиковану з 2001 р. процедуру вирівнювання місцевих бюджетів на рівень міст районного значення, сіл, селищ, що зробило міжбюджетні відносини між районним рівнем та базовим рівнем самоврядування більш прозорим, а розподіл коштів – більш об'єктивним.
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23.05.2007 р.	Концепція спрямована на проведення до 2014 р. реформ у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.
III етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р.	Завдання реалізації реформи міжбюджетних відносин передбачають: підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень; підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром; збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. В рамках даної програми передбачено збільшення податкових надходжень бюджетів всіх рівнів, зокрема і місцевих бюджетів.

1	2
Нова редакція Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р.	Часткове упорядкування видаткових повноважень місцевої влади, а саме розширено видаткові повноваження які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Розширено джерела формування доходів місцевих бюджетів. Конкретизовано форми міжбюджетних трансфертів, уточнено сфери їх застосування. Збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів та розширено напрями їх використання, тобто реформовано бюджети розвитку місцевих бюджетів. Конкретизовано засади застосування програмно-цільового методу.
Податковий кодекс України від 02.12.2010 р.	Змінено систему місцевого оподаткування: виключено не ефективні місцеві податки та збори; введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; надано статус місцевого – єдиному податку; встановлені нові збори: за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний та збір за місця для паркування транспортних засобів.

Складено на основі [2; 3; 4; 6; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15]

Щодо місцевого оподаткування, то місцеві податки і збори в Україні фактично не виконували ні фіскальної, ні регулюючої функції [1, с. 216].

По-третє, не було визначено чіткого механізму перерахування дотацій, субвенцій, джерел їх виплат та напрямів використання. Не забезпечувалась повнота, своєчасність та прозорість перерахування трансфертів, особливо на рівні селищних і сільських рад, трансферти не стали ефективним інструментом міжбюджетних відносин.

Таким чином, в даний період процес фінансової децентралізації в Україні не набув рис усталеності, а тому вимагав свого поглиблення та поглиблення, тобто радикалізації політики держави в цій галузі. Адже, здійснення системи заходів, спрямованих не тільки на передачу функціональних повноважень зверху донизу, а й на забезпечення їхнього повного фінансування за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел спроможне поглибити започатковану тенденцію до децентралізації суспільних фінансів.

Наступний етап реалізації політики фінансової децентралізації в Україні тривав з 2001 р. по 2010 р. Найбільш значимим кроком в напрямі фінансової децентралізації було прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України [2].

Як очікувалось Бюджетний кодекс повинен був стати наріжним каменем бюджетної політики в Україні. Окрім виправлення численних недоліків і заповнення прогалин старого бюджетного законодавства, Бюджет-

ний кодекс повинен був сприяти швидкому просуванню України шляхом фінансової децентралізації. Однак, поряд з тим, що бюджетне регулювання доходної частини місцевих бюджетів та організація міжбюджетних відносин стали більш прозорішими, а видаткові повноваження розмежовано між рівнями влади враховуючи принцип субсидіарності, в період з 2001 по 2010 рр. посилюються процеси централізації в межах державних фінансів.

З прийняттям Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» [13] було зроблено спробу забезпечити подальшу децентралізацію бюджетної системи країни. Однак, якщо один місцевий орган визначає майбутнє інших місцевих громад у сфері розподілу фінансових ресурсів, то це не відповідає принципам місцевої автономії, що гарантовані ст. 7 Конституції України [8]. Адже, згідно з нормами даного закону передбачено надання трансфертів з Державного бюджету лише до бюджету району. Відповідно дані фінансові ресурси розподіляє районна державна адміністрація, а затверджує районна рада, що в свою чергу, свідчить про вагому фінансову залежність місцевих органів самоврядування базового рівня від місцевої влади вищого рівня.

Наступним кроком в напрямі зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-

економічний розвиток територій та поліпшення добробуту громадян України, що безпосередньо і забезпечує зростання рівня фінансової децентралізації, було ухвалення в 2006 р. Концепції реформування місцевих бюджетів [9]. Зазначена концепція не передбачала конкретних дій, а тільки окреслювала головні напрямки, за якими повинна проводитись відповідна робота, та визначала строки її виконання. Без такого документа навряд чи можлива скоординована робота відносно зміцнення політики фінансової децентралізації. Проте, реалізація завдань даної концепції не знайшла належного відображення в законодавстві України.

Крім того, положення Європейської хартії про місцеве самоврядування [6], які стосуються фінансових засад місцевого самоврядування в Україні, хоча і реалізовані в нормах зазначених вище законодавчих документів, проте все ще залишаються продекларованими.

Таким чином, розпочата бюджетна реформа забезпечила певний рівень зростання фінансової децентралізації, хоча поступово почала втрачати свої здобутки, накопичуючи низку проблем. Така ситуація певною мірою була наслідком того, що бюджетна реформа на той час випередила інші зміни в суспільстві, які неодмінно мали відбутися в регіональній політиці, а саме – реформа системи державного управління, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, податкової системи [4, с. 22].

Відповідно, ефективність реалізації політики фінансової децентралізації можлива лише за умови забезпечення своєчасного та обґрунтованого проведення реформ, в першу чергу, в бюджетній та податковій сфері.

Третій етап розпочався з 2010 р. Так, в рамках реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [15], якою визначено напрями реформування, а також необхідні кроки в досягненні сталого економічного зростання, підвищення стандартів життя, поліпшені бізнес-клімату й залучення інвестицій в економіку країни, модернізацію інфраструктури та базових секторів економіки, було прийнято в новій редакції Бюджет-

ний кодекс України [3] та Податковий кодекс України [11].

Отже, одними із пріоритетних напрямів реформування було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи.

Новації, на яких базується нова редакція Бюджетного кодексу України, спрямовані, в першу чергу, на приведення у відповідність положень окремих статей кодексу до Конституції України [8] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], що повинно стати підґрунтям для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації бюджетних процесів.

В свою чергу з прийняттям Податкового кодексу України [11] було зроблено довгоочікуваний крок до оптимізації інституту місцевого оподаткування в Україні. Так, запровадження податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, а також скасування малоефективних місцевих податків, сутність яких в сучасних економічних умовах суперечить принципам оподаткування, як очікується, наблизить інститут місцевого оподаткування до вимог окреслених в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Однак, слід зауважити, що враховуючи ряд позитивних надбань в результаті прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України так і не вдалось забезпечити достатній рівень фінансової незалежності місцевих органів самоврядування. Тобто, на сьогоднішній день, на законодавчому рівні так і не створено передумов для ефективної реалізації політики фінансової децентралізації на місцевому рівні.

Таким чином, аналіз хронології закріплення на законодавчому рівні основ фінансової децентралізації в Україні дає підстави стверджувати, що існує певний прогрес в реалізації політики фінансової децентралізації. Проте, відсутність комплексного та зваженого підходу до організації реформ у даному напрямі перешкоджає перетворенню фінансової децентралізації в реальний механізм перерозподілу бюджетних коштів. В результаті місцеві органи самоврядування не здатні в повній мірі задовольнити потреби населення у суспільних благах.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що в Україні, яка прагне стати демократичною державою, гостро назріла необхідність подальшої реалізації політики фінансової децентралізації, а конкретніше фінансової деволюції, що є однією з форм децентралізації. Це зумовлено тим, що саме особливості організації фінансової деволюції більш відповідають політичним, адміністративним та економічним умовам, що склались в Україні.

Отже, подальша реалізація політики фінансової децентралізації або фінансової деволюції повинна передбачати проведення реальних бюджетної та податкової реформ, які в свою чергу, мають корелювати з реформуванням інституту місцевого самоврядування та адміністративно-територіальним устроєм країни, що дозволить підвищити рівень фінансової незалежності місцевих органів самоврядування.

Список використаних джерел.

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т.Г. Бондарук ; НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. – К.: 2009. – 608 с.
2. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України. – Офіц.вид. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – 103 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
4. Декрет Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993 №56–93 // Верховна Рада України. Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во – 1993. – С. 62- 71.
5. Деркач М.І. Аналіз наслідків трансформації Бюджетного кодексу України для місцевих фінансів / М.І. Деркач, М.В. Литвин // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. - №1(11). – С. 22 – 28
6. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 - [Електронний ресурс] – Режим доступу: - // Ліга: еліт Закон Соруایت: ІАЦ «Ліга». – 2007
7. Кравченко В. І. Концептуальні засади реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні / В. І. Кравченко // Наукові праці НДФІ. – 1999. - №7. – С. 3 – 10
8. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 1997. – 80 с.
9. Концепція реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308 [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p>
10. Місцеві фінанси: підручник / [О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк та ін.] / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://www.rada.gov.ua>
12. Про бюджетну систему України: закон України від 29 червня 1995 р. / Верховна Рада України // Голос України. — 1995. — 18 липня.
13. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 01.07.2004 № 1953-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?narg=1953%2D15>
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24
15. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» Комітет економічних реформ при президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>
16. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ» [Електронний ресурс] – Режим доступу http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_UKR.pdf