

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ОСНОВА РЕФОРМ В УКРАЇНІ DECENTRALIZATION: ECONOMIC AND LEGAL BASIS OF REFORMS IN UKRAINE



Василь ГРОМ,
заслужений економіст України,
Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки,
Луцьк

Vasyl' GROM,
Honoured Economist of Ukraine,
Lesya Ukrainka East European National
University, Lutsk

Аліна КУЛАЙ,
кандидат економічних наук,
Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки,
Луцьк

Alina KULAY,
PhD Economics,
Lesya Ukrainka East European National
University, Lutsk



Перетворення, що відбуваються в системі публічних фінансів протягом двадцяти років незалежності України, характеризуються не розробкою та запровадженням принципово нових бюджетно-фінансових відносин, а реформуванням старої пострадянської системи централізованого управління всіма сферами життя суспільства. Утвердження суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави є неможливим без побудови дієвої демократичної системи публічних фінансів, основними складовими якої є місцеві бюджети, державна і комунальна власність.

Ринкова модель суспільних відносин, в основі яких лежить суттєве розширення прав, ресурсів та відповідальності місцевих територіальних громад у розвинутих країнах світу, а також окремих країнах Європейського Союзу, що входили до складу країн – учасниць економічної співдружності Варшавського договору, аргументовано підтверджує високий рівень ефективності організації державного управління, що є запорукою економічного зростання, стабільності та соціальної захищеності громадян. Особливо переконливими є мінімальні наслідки світової фінансової кризи 2008 і наступних років, коли зниження темпів розвитку економіки таких країн, як Німеччина, Франція Велика Британія, Швеція і навіть Польща, практично не мали негативного впливу на реальні показники рівня соціального стану громадян. Водночас в Україні відбулося нищівне падіння виробництва, зростання зовнішнього й внутрішнього боргу країни, інфляція та інші негативні явища, що призвели до різкого зниження добробуту громадян. Основною причиною таких потрясінь, на нашу думку, є нерформованість системи управління державою та її економічного сектору, в основі яких збережено, а в багатьох випадках значно посилено, раніше існуючий принцип централізації, на відміну від вже давно застосовуваної в індустріально розвинутих країнах децентралізації всіх сфер управлінської, господарської та соціальних сфер.

Децентралізація в широкому розумінні, за тлумаченням Юридичної енциклопедії, є процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав та повноважень відповідного центру. Виділяється два види децентралізації: адміністративна – розширення компетенції місцевих адміністративних органів, тобто місцевих державних адміністрацій і територіальних органів центральних органів державної виконавчої влади, і демократична – створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [10, с. 168–169]. Таким чином, конституційні положення про гарантування права самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення повною мірою залежать від законодавчого закріплення на постійній

основі за відповідними місцевими бюджетами податків і зборів, обсяги надходжень яких створювали б реальні умови для виконання їх повноважень, тобто рівня фіскальної децентралізації бюджетних ресурсів.

Останнім часом у дослідженнях вітчизняних науковців більше уваги приділяється питанням фіскальної децентралізації, що пов'язана з передачею окремих доходів або їх частини до структури доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, а також встановлення податків і місцевих зборів і навіть визначення власної податкової політики. М.Деркач, аналізуючи сучасні моделі фіскальної децентралізації, зазначає, що фіскальна децентралізація державного регулювання є однією із сучасних тенденцій розвитку національних фінансових систем і що країни, які стали на цей шлях, у тому числі Україна, можуть ефективніше проводити цей процес і будувати оптимальні моделі децентралізації влади на своїх територіях [5, с. 60].

В Україні проблема фіскальної децентралізації зводиться в основному до передачі місцевим бюджетам окремих видів доходів, які за своєю значимістю в питомій вазі їх надходжень не можуть змінити реальний стан забезпеченості місцевого самоврядування. При цьому, здійснюючи таку передачу, законодавчо встановлюються певні обмеження у володінні цими ресурсами. Для прикладу: при зміні редакції Бюджетного кодексу України (2010 рік) до складу власних доходів місцевих бюджетів віднесено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і єдиний податок, які законодавчо визначені як доходи бюджету розвитку спеціального фонду, чим суттєво обмежено права володіння органів місцевого самоврядування цими податками.

Разом з тим доходи, які передаються місцевим бюджетам в Україні, не забезпечують потреби у фінансових ресурсах місцевих органів влади для виконання їх власних повноважень, а стосовно їх делегованих державних повноважень не забезпечують приросту обсягів цих видатків у місцевих бюджетах. При цьому делеговані державні повноваження в основному за чинним бюджетним законодавством фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних і міських бюджетів, де повноваження з питань формування й виконання їх місцевих бюджетів віднесені до компетенції місцевих органів державної виконавчої влади і лише в містах обласного значення – до компетенції виконавчих комітетів рад. Вагома

частка таких витрат здійснюється в містах обласного й республіканського Автономної Республіки Крим значення, тоді як основна частина місцевих бюджетів (сільські, селищні й міські міст районного значення) практично в законодавчому порядку позбавлені прав проводити такі витрати.

Водночас цей показник неповною мірою характеризує рівень реальної децентралізації в бюджетній сфері, тому доцільно розглядати спочатку бюджетну

Проаналізовано стан реформування бюджетної системи України та розвитку демократичних засад управління публічними фінансами. Досліджено фінансову й матеріальну основи та критерії оцінки фінансової самостійності місцевого самоврядування.

It is analysed the condition of Ukrainian accounting systems' reforming and the development of democratic principles of public finances' management. It is investigated the financial and material basis and criteria of the financial independence estimation in local government.

децентралізацію – передачу в повне розпорядження органів місцевого самоврядування частини бюджетних повноважень, які відповідали б обсягу видаткових повноважень місцевого значення.

У загальнодержавній практиці показник децентралізації бюджетних ресурсів, як правило, визначається питомою вагою обсягів місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України, який за період 2006–2011 років мав тенденцію до зростання і сягав 52,3% у 2011 році, тоді як рівень фіскальної децентралізації (без урахування міжбюджетних трансфертів) за вказаний період становив тільки 21,7% і знизився порівняно з 2010 роком на 3,9%. Разом з тим 1/4 доходів, яка передана місцевим бюджетам, не є тим бюджетним ресурсом, що гарантує повне володіння й розпорядження ними – фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Частина закріплених доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів (понад 70%), не є повністю децентралізованими доходами, оскільки їх обсяги підлягають централізованому корегуванню при формуванні міжбюджетних трансфертів у складі Державного бюджету України (див. рис.).

Хоча власні доходи місцевих бюджетів і становлять у структурі майже 1/3 їхніх доходів, однак у структурі Зведеного бюджету України вони займають лише 3,2%, що і є тим реальним показником, який характеризує рівень фіскальної децентралізації. Д. Полозенко, даючи оцінку реальності застосування принципу самостійності, ще у 2006 році зазначав, що він є суто декларативним, оскільки самостійність не може бути забезпечена закріпленнями за відповідними бюджетами доходами, які до того ж не завжди стабільні [7, с. 22].

Ще на початку ХХ століття вчений-економіст М.Цитович, зіставляючи переваги й недоліки державного та місцевого господарства в роботі «Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов», зробив висновок, що найбільш повного дотримання господарського принципу при місцевому покритті витрат варто очікувати тоді, коли місцеві союзи покривають ці витрати з податків, що справляються з місцевого населення, тому що необхідність сплачувати податки зацікавлює платників у правильному розподіленні витрат [9, с. 121]. Висновки вченого актуальні й нині, адже надмірна централізація фіскальних повноважень не сприяє збільшенню дохідної бази в державі в цілому. Централізовані податкові ресурси державної казни більше підпадають під негативний вплив глобальних фінансових криз.

У системі показників фінансової самостійності місцевого самоврядування як основи демократичної децентралізації фінансових ресурсів особливе місце посідає бюджетна централізація видаткових повноважень місцевих органів. Законодавчий перерозподіл видатків між державним й місцевими бюджетами в останні роки хоча й здійснюється на користь місцевого самоврядування, але зазначене відбувається при одночасному звуженні видаткових повноважень бюджетів територіальних громад. Передача видатків, що здійснювалися із сільських, селищних і міських міст районного значення бюджетів на фінансування установ освіти, охорони здоров'я та інших бюджетних витрат за рахунок цільових субвенцій

з державного бюджету, суттєво зменшує рівень дотаційності цієї групи місцевих бюджетів, однак їх питома вага в структурі місцевих бюджетів є надзвичайно низькою. Так, у 2011 році обсяг сільських, селищних і міських міст районного значення бюджетів Волинської області в структурі доходів зведеного бюджету без міжбюджетних трансфертів становив лише 15,3% (у тому числі сільських і селищних – 13%), і це при тому, що в сільській місцевості проживає майже половина населення області [3]. Лише передача на фінансування з районних бюджетів закладів освіти автоматично знизилася рівень дотаційності сільських і селищних бюджетів на десятки відсоткових пунктів. На сьогоднішній день видаткові повноваження переважною кількістю сільських і селищних рад (крім селищних рад – районних центрів) в основному становлять витрати на утримання апарату управління ради і зовсім незначні – на утримання закладів культури та комунальної сфери.

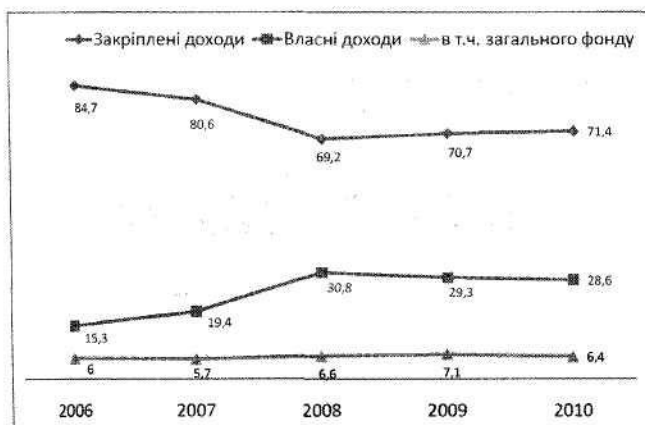
Аналіз звітних даних про виконання бюджетів як у цілому по Україні, так і в окремих адміністративних одиницях засвідчує незмінну тенденцію збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів за рахунок централізованих у державному бюджеті доходів. Із загальної суми приросту видатків місцевих бюджетів України 2011 року порівняно з 2010 (26,1 млрд. гривень) за рахунок міжбюджетних трансфертів з державного бюджету здійснено 17,1 млрд. гривень, або 65,1%. Водночас у Волинській області за рахунок міжбюджетних трансфертів проведено 80,9% загального приросту видатків місцевих бюджетів у 2011 році (розраховано за даними Інституту бюджету і соціально-економічних досліджень та головного фінансового управління Волинської облдержадміністрації [6; 3].

Зазначене є результатом постійно зростаючої централізації окремих видатків місцевих бюджетів до рівня районних бюджетів, а також переведення значної частини видатків соціально-економічного розвитку територій на фінансування за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету, що дає можливість повністю здійснювати управління цими видатками місцевими державними адміністраціями. Така фінансова політика призведе до концентрації переважного обсягу публічних коштів в обласних і районних бюджетах та бюджетах великих міст. Враховуючи те, що на регіональному рівні (області й райони) виконавчі функції місцевого самоврядування здійснюють місцеві державні адміністрації, передача видаткових повноважень на фінансування з районних і обласних бюджетів є не що інше, як системне послаблення видаткової автономії місцевого самоврядування як невід'ємної складової регіональної політики держави. Б.Данилишин вважає, що Україні необхідні конструктивні наукові напрацювання щодо поетапної трансформації державного устрою України в бік підвищення ролі регіонів у вирішенні питань соціально-економічного розвитку, подальшої децентралізації управління шляхом як деконцентрації, так і передачі або делегування окремих функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що функціонують на регіональному та місцевому рівнях [4].

Разом з тим основою регіональної політики держави, на нашу думку, має бути структурно-організаційна й матеріально-фінансова децентралізація, основним і вирішальним завданням якої є насамперед створення самодостатніх, в міру автономних територіальних громад, а не децентралізована регіоналізація, яка в кінцевому підсумку призведе до централізованого управління ними, але дещо на нижчому рівні. Основою змін регіональної політики держави має стати бюджетна децентралізація. На це звертав увагу Президент України В.Ф.Янукович у своєму виступі на урочистих зборах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України. Він зазначив, що бюджетна децентралізація розширить матеріальну базу міст. Для цього необхідно повернути місцевим бюджетам ефективні місцеві податки, зробити прозорою формулу міжбюджетних трансфертів тощо [2]. Водночас зазначене має супроводжуватись передачею органам місцевого самоврядування частини фінансових ресурсів у їх повне володіння.

Таким чином, **в умовах ринкової економіки демократичного суспільства реформи, які кардинально не вирішують основної проблеми – децентралізації влади і ресурсів, неспроможні суттєво поліпшити економіку, а відповідно – соціальне становище громадян.** «Децентралізація є ... одним із ключових аспектів національного переходу від командної до ринкової економіки. Як і більш широкий перехід до ринкової економіки, це вимагатиме багатьох, часто важких реформ. Необхідно переглянути не тільки структуру податків, механізм трансфертів, витратних зобов'язань між різними рівнями влади, а й думки щодо того, що уряди

Рисунок. Питома вага структури доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі місцевих бюджетів України, %



*аналіз за 2011 рік не подано через відсутність показників
Складено за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [5]

можуть зробити, щоб змінитися» (перекл. з англ.) [8]. Реформи можуть бути результативними лише за умови їх комплексності й охоплення всіх сфер життя суспільства – системи і структури влади, адміністративного й територіального устрою, умов функціонування ринкового середовища, соціальної сфери тощо.

ВИСНОВКИ

1. Період трансформації економіки в ринкові умови має специфічні для України особливості, обумовлені державною монополізацією власності, що переважно не ставить за основну мету модернізацію та розширення виробництва, а передбачає отримання від власності максимального доходу шляхом суттєвого зниження вартості робочої сили у вартості продукту, використання власності не за її основним призначенням та її реалізацію в різних формах. Зазначене не дає можливості державі мати високі темпи приросту валового продукту та змінює його структуру, зменшуючи частку, що отримується від виробництва.

2. Процеси децентралізації (роздержавлення) власності в Україні відбулися при одночасній централізації фінансових ресурсів і в першу чергу публічних фінансів, що призводить до знецінення значимості управління переважної більшості територіальних громад – однієї з важливих основ народовладдя в державі. Реформування системи управління економікою держави має насамперед базуватись на розробці й прийнятті нормативно-правових актів, що передбачали б значну децентралізацію владних повноважень і публічних фінансів на рівень територіальних громад.

3. Що стосується бюджетної децентралізації, то ці процеси, на нашу думку, мали б відбуватися з урахуванням часткової децентралізації фінансових державних повноважень із надходжень до місцевих бюджетів при збереженні наступного контролю з боку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України. Закон України Закон від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14.
2. Виступ Президента України В. Януковича на урочистих зборах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ntws/125563.html>.
3. Головне фінансове управління Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.finance.voladm.gov.ua.
4. Данилишин Б. М. Регіоналізм в Україні: реальність і перспективи / Б. М. Данилишин // Дзеркало тижня. – 2012. – №22. – 15 червня.
5. Деркач М. І. Теоретичні аспекти формування сучасної моделі фінансової децентралізації / М. І. Деркач // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». Вип. 4(2). 2010. – С. 60-66. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201042/60-66>.
6. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ibser.org.ua/.
7. Положенко Д. В. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи її удосконалення / Д. В. Положенко // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 18-25.
8. Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich, *Fiscal Decentralization: From Command to Market*. 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128851/Bird%20Wallich%20Ebel%201995.pdf>.
9. Федосов В. М. Микола Цитович – фундатор науки про місцеві фінанси / В. М. Федосов, П. І. Юхименко, С. В. Бойко // Фінанси України. – 2010. – №10. – С. 113-124.
10. Шемчуненко Ю. С. (голова редколегії) *Юридична енциклопедія* / Ю. С. Шемчуненко. – К.: В-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. Т. 2. – 1999. – 741 с.