

11. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04 березня 1998 року № 160/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо гарантій соціального захисту деяких категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 2 лютого 2016 року № 965-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/965-19>

13. Положення про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 321:303

Золотоноша Олег Вікторович
кандидат юридичних наук,
Начальник ГУНП в Запорізькій області

ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ НЕОБХІДНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена сутності фінансової децентралізації. Розглядаються етапи політики фінансової децентралізації. Розкрито проблемні питання Державного бюджету на 2018 рік. Зазначено, що головне завдання, яке має вирішити фінансова децентралізація - це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України.

Ключові слова: фінансова децентралізація, бюджет, реформування, самоврядування, фінансові ресурси.

Zolotonosha O.V. PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF THE NECESSITY OF REFORMING THE SYSTEM OF AUTHORITY IN UKRAINE.

The article is devoted to the essence of financial decentralization. The stages of the policy of financial decentralization are considered. Problematic issues of the State Budget for 2018 are revealed. It is noted that the main task to be solved by financial decentralization is the search for sufficient amounts of financial resources that would fully ensure the financial independence of local budgets of the Ukrainian budget system.

It is noted that the financial base of local budgets should satisfy the authority of the local authorities in fulfilling all the tasks and programs of the region's development. On the basis of the changes and calculations, the significant inflow of local budgets with financial resources is expected and should become an indicator of the correctness of the implementation of this reform [4]. Will the changes in financial decentralization be brought to substantial results in subsequent periods, we will see in the near future.

Key words: financial decentralization, budget, reform, self-government, financial resources.

Постановка проблеми. Питання оптимальної організації влади цікавило людство протягом усього процесу розвитку світової цивілізації і особливо цікавить в даний момент часу - в умовах безпрецедентного розвитку міждержавної інтеграції і одночасно в умовах, коли колосальні міждержавні об'єднання та окремі макрдержави зазнають краху. Історія свідчить, що деструктивні тенденції в державах є наслідком відсутності збалансованої влади, яка за певних умов може виявитися або гіперцентралізованою, або недостатньо централізованою. Обидві крайнощі здатні призвести і призводили фактично до розпаду державних утворень. Оптимально організована влада, таким чином, – це проблема самозбереження держави, а крім того - це ще й проблема її ефективного функціонування, її дієвої адаптації до умов, що безперервно змінюються – аспект, який також становить предмет постійної уваги практичних політиків і науковців. З особливою гостротою ця проблема постала на сьогоднішній день в Україні. Таким чином, саме фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реалізації політики фінансової децентралізації свої праці присвятили такі провідні вітчизняні науковці, як: Бондарук Т.Г., Деркач М.І., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Арабчук Я.І., Коніна М.О., Лазутіна Л.О., Луніна І.О., Набатова Ю.О., Осипенко С.О., Патицька Х.О., Слободянюк Н.О..

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні пройдених кроків на шляху реалізації української моделі децентралізації.

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

© Золотоноша О.В., 2017

Виклад основного матеріалу. 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 демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Розглядаючи питання фінансової децентралізації, необхідно обов'язково згадати У.Оутса – автора теореми децентралізації. У.Оутс дав визначення децентралізації як законного права прийняття рішень децентралізованими одиницями, тобто вчений убачав ефективний та результативний розвиток держави в цілому за умови прийняття рішень щодо фінансових питань саме на місцях.

Теорема децентралізації У.Оутса доводить, що, крім суспільних благ, існують локальні суспільні блага. Водночас суспільні блага споживаються всім суспільством, локальні – споживаються згідно з географічною детермінантою, локалізованою підмножиною всього населення. Теорема У.Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних послуг не однакове; реагування споживачів на “фактори бюджетної локації” мобільне [1, с. 1122].

Як узагальнюючу характеристику аналізованої теорії можна зауважити: «Децентралізація покликана стимулювати державний сектор проявляти більшу чутливість до вимог громадян-виборців» [2]. Проте, рівень децентралізації у публічному секторі повинен формуватися відповідно до частки свободи органів місцевого самоврядування у прийнятті власних рішень та їх політичної відповідальності за реалізацію цих рішень.

При цьому, важливим, як зазначають Бикадорова Н.О. та Долженко І.І., є вірний розподіл завдань між різними рівнями влади. Оскільки виважене та найефективніше в подальшій реалізації закріплення за тим чи іншим рівнем влади конкретного завдання, та його дотримання в майбутньому на постійній основі забезпечить ефективний поділ бюджетних видатків між рівнями управління [3, с. 145].

Окрім того, варто звернути увагу на те, що в європейській правовій літературі фінансова децентралізація включає такі ланки як:

- децентралізація видатків – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;
- децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для виконання своїх функцій; забезпечення самостійності місцевих органів влади у встановленні їх розмірів;
- процесуальна і організаційна самостійність – право на самостійне складання, затвердження та виконання бюджетів, фінансових планів та звітів з відповідним рівнем відповідальності конкретних посадових осіб

Р.Еніколопов та К.Журавська, досліджуючи вплив фінансової децентралізації на економічне зростання, якість роботи уряду, ефективність надання адміністративних послуг, дійшли висновку, що децентралізація залежить від двох аспектів: сили національного фракціонування партійної системи та виборності чи призначуваності місцевих і центральних виконавчих органів влади [4, с. 26–27].

Г.Арікан розробив теоретичну модель фінансової децентралізації, згідно з якою збільшується кількість конкуруючих публічних юрисдикцій різного рівня підпорядкування в межах податкової конкуренції відносно корупційних проявів у цих юрисдикціях за умови застосування ними рентоорієнтовної поведінки [5, с. 176].

В.Танци охарактеризував вплив фінансової децентралізації на різні аспекти суспільного життя нейтрально – ні позитивно, ні негативно. Успішність запровадження реформи фінансової децентралізації, на його думку, залежить виключно від “institution specific design” – оптимальної взаємодії інститутів публічної влади [6, с. 13]. Разом із тим В.Танци зазначає, що шляхом ослаблення індивідуальних зв'язків між бюрократами та тими, кому вони служать, у великих, централізованих державах зростає ймовірність корупції та зловживання владою. Проте водночас сильніша індивідуальна взаємодія бюрократів і громади може мати і зворотний соціальний ефект, сприяючи чи корупції за рахунок тісних особистих зв'язків.

Таким чином, значення фінансової децентралізації полягає у тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та вподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом через запровадження елементів конкуренції.

Політика фінансової децентралізації в Україні пройшла кілька етапів реалізації, кожен з яких мав свої особливості.

Перший етап становлення політики фінансової децентралізації проходив в період з 1991 по 2001 роки. Саме тому у цей період процес фінансової децентралізації в Україні не набув рис усталеності, а тому вимагав подальших напрацювань та удосконалення.

Наступний етап реалізації політики фінансової децентралізації в Україні тривав у період 2001–2010 років. Найбільш значимим кроком у напрямі фінансової децентралізації було прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України.

Третій етап тривав з 2010 року по 2014 рік. Одним із пріоритетних напрямів реформування в цей період було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи, в результаті чого було прийнято в новій редакції Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України.

Четвертий етап розвитку фінансової децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 року. Саме з цього моменту проведення реформ у сфері місцевого самоврядування України належить до пріоритетних завдань уряду, серед яких найбільш значимим виявилось ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7].

На сьогоднішній день в реформуючій системі децентралізації бюджетних ресурсів розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

- 1) передачі доходів з державного бюджету (100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);
- 2) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти);
- 3) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;
- 4) збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80% [8, с. 612].

Зокрема були запроваджені освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робочих кадрів, з яких зараз фінансується основна маса видатків в цих сферах. Крім цього, місцеві бюджети отримуватимуть базову дотацію для підвищення їх фіскальної спроможності, а також планується надати право регіонам самостійно встановлювати місцеві податки і збори.

На даний час, сформовано проект Держбюджету на 2018 рік, але на наш погляд він є недосконалий і відповідно потребує змін.

По-перше, на рівень місцевих бюджетів передається оплата пільг населенню за житлово-комунальні послуги, що порушує принцип субсидіарності, може значно розбалансувати місцеві бюджети наступного року. Органи місцевого самоврядування змушені будуть за власний рахунок фінансувати пільгові категорії громадян, перелік яких визначено державою, та відволікати власні кошти, що їх можна було б спрямувати на розвиток власної інфраструктури. Крім того в змінах до Бюджетного кодексу (п. 45 прикінцевих положень законопроекту №7116) пропонується здійснити погашення заборгованості за такими послугами, що утворилася за минулі роки, за рахунок коштів місцевих бюджетів. Це призведе до значного погіршення стану виплати пільг за вказані послуги, зростання заборгованості за значного зниження рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів. Станом на 1 вересня 2017 р. заборгованість становить 8 млрд грн, а з початком опалювального сезону вона збільшилася в рази.

По-друге, враховуючи щорічне навантаження на місцеві бюджети, Міністерство фінансів передбачив додаткову дотацію в обсязі 16,5 млрд грн на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, але без рівного та справедливого підходу до її розподілу. Так, у розрахунок включено тільки обласні бюджети з подальшим перерозподілом коштів обласними державними адміністраціями. Це порушує децентралізаційні принципи, адже громади для того і об'єднувалися, щоб мати прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і закладає корупційні ризики, оскільки ОДА визначатимуть розподіл коштів самостійно. Це ставить органи місцевого самоврядування базового рівня — об'єднані територіальні громади та міста обласного значення — в значну залежність від обласної влади.

По-третє, коштів, передбачених місцевим бюджетам за рахунок освітньої та медичної субвенцій недостатньо для повного забезпечення повноважень, делегованих державою. Органи місцевого самоврядування можуть знову опинитися в ситуації, коли необхідно буде дофінансувати за рахунок власних коштів зарплати учителів, медиків та утримувати зазначені галузі у відносно належному стані.

Також, не передбачено врегулювання питання щодо заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками.

Не передбачено субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян. Останнім часом катастрофічно зростає заборгованість перед перевізниками та надавачами послуг.

Бюджетним пакетом пропонується змінити існуючий мотиваційний механізм горизонтального

вирівнювання шляхом збільшення з 50 до 80% обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету (так звана реверсна дотація). Це призведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя вище 1,1. Саме в цій пропозиції закладено найбільший ризик для подальшого просування децентралізаційної реформи.

Отже, ухвалення Держбюджету 2018 р. в такому вигляді може не просто загальмувати децентралізацію, а взагалі викликати в людей з сіл, селищ і містечок несприйняття будь-яких реформ у подальшому. Системна криза недовіри, що може виникнути на фоні недофінансування місцевих бюджетів, дорого коштуватиме країні. У цю реформу першими повірили найбільш активні, ініціативні і високорозвинені в інтелектуальному плані люди, саме кожен з них сьогодні разом з односторонніми забезпечує позитивні процеси, що відбуваються в наших громадах. Ці лідери змін, у випадку згорання фінансової децентралізації, першими ж можуть відчути несправедливість і зайняти деструктивну позицію.

В цьому контексті, слід зазначити, що переважна більшість регіонів України є дотаційними і це може означати, що місцеве самоврядування ще не готове переходити на самозабезпечення. Зміна податкової системи відіграє важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, проте регіони повинні запрацювати не лише формально, але й створити чи відновити існуючі джерела існування — надходження та доходи місцевих бюджетів, які спроможна забезпечити лише реальна економіка [9].

Головне завдання, яке має вирішити фінансова децентралізація - це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовільняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону. На основі проведених змін і розрахунків, очікується вагоме наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами і має стати індикатором правильності здійснення даної реформи [4]. Чи призведуть дані зміни в фінансовій децентралізації до істотних результатів в наступних періодах, побачимо в найближчий період часу. Але складається враження, що місцеві органи влади отримують необхідні обсяги фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень аби забезпечити всі сторони життєдіяльності і розвитку регіону.

Висновки. Процес реформування місцевих бюджетів України, адміністративно-територіального устрою повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, що передаються їм в розпорядження та видатками відповідних бюджетів. Зміцнення бюджетної децентралізації не можна розглядати як послаблення функцій держави, а навпаки, вони мають посилюватись не через використання адміністративних механізмів, а ринкових, які мають різні форми і методи їх забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates. // Journal of Economic Literature. – 1999. – № 37. – С.1120–1149.
2. Kaiser K. Decentralization Reforms [Електронний ресурс] / K. Kaiser // Analyzing the Distributional Impact of Reforms. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf
3. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Екон. вісн. Донбасу. – 2010. – № 2. – С. 145–151.
4. Buchanan J. Federal expenditures and state functions [Електронний ресурс] / J. Buchanan // Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Joint Economic Committee, Washington, D.C.. – 1957. – Режим доступу до ресурсу: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/jec/19571105jec_fedexpenditure_buchanan.pdf.
5. Arikan, G. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? / G. Arikan // International Tax and Public Financ. – 2004. – №11. – С. 175–195
6. Tanzi V. Pitfalls On the Road To Fiscal Decentralization [Електронний ресурс] / V. Tanzi // Working papers №19. Pitfalls On the Road To Fiscal Decentralization. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>.
7. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади / Я.І.Арабчук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20.
8. Слободянюк Н.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н.О. Слободянюк, М.О. Коніна // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 2. – С. 611–616.
9. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В.В.Наконечний [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017