

The evolution of the role of local self-governments local budgets resourcing in Ukraine: regulatory aspects

Еволюція ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України: нормативно-правовий аспект

Myroslav Treshchov

Key words:

local self-governments, local budgets, resourcing, incomes, expenditures, transfers, territorial communities.

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, доходи, видатки, трансферти, територіальні громади.

Україна з моменту здобуття незалежності у 1991 р. зіткнулася з подвійною проблемою: перехід від адміністративно-командної системи державного управління до демократії; перехід від планової економіки до вільної ринкової системи. Майбутнє України, зокрема демократії, здатність публічного сектора до надання необхідних послуг громадянам, і звичайно, здатність України до інтеграції з ЄС тісно залежить від трансформації системи місцевого самоврядування, у тому числі в нормативно-правовому полі.

Щоб здійснити більшість аспектів демократизації та децентралізації, формально країна нині має законодавство, яке гальмується через корупцію і наявність неформальних структур влади. Право громади на здійснення місцевого самоврядування були гарантовані в Україні, починаючи з 1996 р., Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»¹. Цими ж законами було визначено ресурсну базу місцевих бюджетів (ст. 142 Конституції України² та ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування»). Ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування³ декларує базові принципи формування ресурсної бази місцевих бюджетів, її повноту та незалежність від рішень державних органів влади.

Україна перебуває на етапі реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та впровадження адміністративно-територіальної реформи шляхом добровільного об'єднання громад, що дасть змогу перейти від тріступеневої моделі бюджетної системи до двоступеневої. Загалом еволюцію ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів можна простежити в основоположних нормативно-правових документах, які затверджувались в Україні з часів незалежності (див. табл. 1).

Водночас головним і незмінним зовнішньополітичним вектором України, ключовим чинником реформування політичних, економічних, соціальних, культурних та інших сфер суспільних відносин в державі залишається євроінтеграція. Курс на євроінтеграцію юридично був обраний ще в 1994 р. із підписанням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС⁴. Вона й започаткувала співробітництво в широкому колі питань.

Процес євроінтеграції – це, насамперед, сприйняття європейських цінностей, розвитку громадянського суспільства, реформи публічної адміністрації на засадах прозорості її діяльності, судової реформи,

¹ Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.

² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

⁴ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.

Таблиця 1

Еволюція ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України

Рік	Закони та інші правові акти	Коротка характеристика	Зміна ролі органів місцевого самоврядування
1995	Закон України «Про бюджетну систему» (втратив чинність) ¹	Гуртувався на засадах радянської фінансової системи, був неспроможний реалізувати принципи щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Бюджетна система і міжбюджетні відносини будувалися за принципом «бюджету в бюджеті», коли нижчий місцевий бюджет включено до наступного і так до державного бюджету.	Не заохочував органи місцевого самоврядування до ефективного управління ресурсною базою. Завищувалися видаткові потреби і занижували доходи з метою отримання більшого обсягу бюджетних коштів на стадії формування міжбюджетних відносин.
1996	Конституція України	Фундаментальний акт, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на фінансові ресурси.	Визначено ресурсну базу органів місцевого самоврядування та право нею розпоряджатися.
1997	Європейська Хартія місцевого самоврядування; Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»	Заклала передумови для децентралізації бюджетної системи та формування автономних місцевих бюджетів. Закріпив принципи місцевого самоврядування, серед яких принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи.	Передбачає самостійність органів місцевого самоврядування у формуванні місцевих бюджетів та розпоряджанні ресурсною базою Перелік об'єктів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування дублює їх склад, наведений Конституцією України.
2001	Бюджетний кодекс України	Встановив прямі взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами.	Розподілив дохідні джерела між рівнями місцевих бюджетів без застосування щорічних відрахувань від регульованих податків.
2007	Концепція формування місцевих бюджетів ²	Визначила основні напрями зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території.	Посилено заінтересованість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів; підвищено рівень самодостатності місцевих бюджетів; бюджетна децентралізація.
2010	Нова редакція Бюджетного кодексу України ³	Встановила, що основними ресурсами у розпорядженні органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Надала право отримувати позики.	Закріпив потужну прогнозовану ресурсну базу місцевих бюджетів, незалежну від закону про Державний бюджет.

1 Про бюджетну систему України: Закон України від 5 грудня 1990 р. № 512-XII (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>.

2 Про схвалення Концепції формування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR070308.html.

3 Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html.



Рік	Закони та інші правові акти	Коротка характеристика	Зміна ролі органів місцевого самоврядування
2011	Податковий кодекс України ⁴	Визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування.	Органи місцевого самоврядування отримали право регулювати ставки по податках і зборах
2014	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ⁵ ; Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» ⁶	Визначено напрями формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Урегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані із впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.	Передбачено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Підвищено фінансову самостійність органів місцевого самоврядування; закладено стимули громад до об'єднання; розширено ресурсну базу місцевих бюджетів; запроваджено систему горизонтального вирівнювання; спрощено процедури здійснення місцевих запозичень.
2015	Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» ⁷	Визначає мету, вектори руху, дорожню карту, пріоритети та індикатори належних умов становлення та розвитку України.	Спроможність місцевого самоврядування, реалізація принципів його повсюдності, фінансової самодостатності та субсидіарності.
2017	Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки ⁸	Визначено основні напрями розвитку системи управління державними фінансами, зокрема міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, забезпечення ефективного виконання бюджету.	Основні завдання: забезпечення розподілу повноважень і ресурсів; забезпечення підзвітності місцевих бюджетів; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади усіх рівнів.

4 Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

6 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>.

7 Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8 Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/142-2017-%D1%80>.

доступу до правосуддя та правової допомоги, кримінальної юстиції та захисту прав людини, економічних перетворень, зміна формату сфери безпеки. Одним із ключових етапів цих перетворень є створення дієвих інституцій місцевого самоврядування, здатних створювати та постійно підтримувати сприятливе життєве середовище в громаді, яке необхідне для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав і свобод. Усе це неможливе без законодавчо закріплених повноважень та належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та утворених органами місцевого самоврядування установ і організацій.

Практика розвинених країн світу свідчить, що досягнення цих цілей неможливе без такого мультиплікатора соціально-економічного і культурного розвитку, як децентралізація шляхом підвищення ролі місцевого самоврядування через надання йому не лише повноважень, а й реальних важелів для досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей розвитку території.

Найглибших змін під час запровадження нової моделі публічного управління зазнає бюджетна система. Відбувається зміна підходів до формування самого бюджету. За традиційної моделі публічного управління бюджет, як правило, формується за принципом забезпечення необхідних видатків. Органи місцевого самоврядування оцінюють обсяг коштів, який потрібен для фінансування його функцій у майбутніх періодах, у зв'язку з цим формується план мобілізації з економіки відповідного обсягу доходів. За нової моделі публічного управління розпорядники бюджетних коштів можуть витратити отримані кошти на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами, проте їх фінансова база обмежена обсягом конверта. Обмеженість коштів стимулює їх фінансувати найбільш ефективні проекти, відсікаючи менш ефективні⁵.

Водночас, характеризуючи бюджетну децентралізацію загалом як позитивний прогресивний процес, варто враховувати і проблеми, які вона може створити. По-перше, це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки центральному уряду важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. По-друге, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад із макроекономічними цілями всієї держави⁶. Рішення про бюджетну централізацію або децентралізацію з точки зору ефективності має враховувати, що централізація завжди супроводжується стандартизацією та ефектом масштабу, що сприяє зниженню вартості надання публічних послуг, однак бюджетна децентралізація продукує більш високий рівень соціального задоволення, оскільки територіальні громади одержують право самостійно обирати публічні послуги, які є найбільш бажаними для їх мешканців, та повніше задовольняти їх потреби. Крім того, у межах бюджетної децентралізації досягається ефект соціальної відповідальності, оскільки громадяни обирають пріоритетні послуги в межах чітко визначеного бюджету, який формується коштом сплачених ними податків і зборів.

Ураховуючи декларацію Президента, Уряду та політикуму України щодо подальшого реформування місцевого самоврядування та удосконалення процесів децентралізації, головним питанням в бюджетній сфері країни стає вибір оптимальної форми децентралізації та її основних принципів.

Із внесенням змін до Бюджетного⁷ та Податкового⁸ кодексів України розпочато процес бюджетно-фіскальної децентралізації – першого етапу децентралізації влади в Україні. Нова модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та нові підходи до розподілу міжбюджетних трансфертів передбачає:

- надання органам місцевого самоврядування права самостійно формувати та затверджувати місцеві бюджети без залежності від затвердження показників державного бюджету;
- розширення переліку джерел доходів місцевих бюджетів, особливо потужним з яких стали частина податку на прибуток підприємств приватної форми власності та місцевий акциз;
- заміна порядку балансування доходів і видатків місцевих бюджетів на основі індикативних показників на механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій за двома податками (податок на прибуток підприємств і податок на доходи фізичних осіб);

⁵ Молдован О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління / О. Молдован, М. Постула // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2. – С. 40–41.

⁶ Крайник О. Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами / О. Крайник // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 3. – С. 298 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepsru_2014_3_32.

⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>.

⁸ Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

- запровадження нових видів міжбюджетних трансфертів (базова і реверсна дотації, освітня та медична субвенції);
- законодавче закріплення права органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок окремих податків у межах, визначених Податковим кодексом, та надання пільг;
- запровадження прямих міжбюджетних відносин у новостворених об'єднаних територіальних громадах із державним бюджетом.

Підсумовуючи дослідження зміни ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України, виокремлюємо два ключових проблемних аспекти, на подолання яких необхідно спрямувати подальші наукові напрацювання:

- 1) органи місцевого самоврядування досі не використовують у повному обсязі нові повноваження у бюджетно-податковій сфері з метою збільшення рівня фінансової самодостатності, зберігаючи патерналістські сподівання;
- 2) зміни в бюджетному та податковому законодавстві, хоча і розширили повноваження органів місцевого самоврядування, не надали достатніх можливостей для перетворення їх на дієвий механізм вирішення проблем місцевого значення, оскільки рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного перевищує 50%.

Внаслідок цього розвиток місцевого самоврядування України необхідно здійснювати у трьох напрямках: модернізація державних органів управління, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; трансформація суспільства; модернізація економіки⁹.

Серед основоположних векторів підвищення ролі органів місцевого самоврядування у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів доцільно виокремити:

- розвиток стратегічного підходу до ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та застосування стратегічного планування;
- модернізацію системи міжбюджетних відносин;
- удосконалення фіскальних аспектів ресурсного забезпечення;
- упровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- розвиток теорії бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації та його адаптації в Україні.

Анотація

Статтю присвячено дослідженню ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України з часів незалежності. Проаналізовано основоположні нормативно-правові документи, що регулюють публічні фінанси, визначено вплив органів місцевого самоврядування на управління ними. Виявлено тенденції зміни ролі органів місцевого самоврядування у положеннях вітчизняного законодавства.

Summary

The article is devoted to the study of the role of local self-governments in the local budgets supporting of Ukraine since independence. The basic normative documents regulating public finances are analyzed and the influence of local self-governments on their management is determined. The tendencies of the role of local self-governments in the provisions of the national legislation are revealed.

⁹ Бондарчук Н.В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис. ... д-ра. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.В. Бондарчук ; Чорномор. Держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 20 с.

Використана література:

1. Бондарчук Н.В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.В. Бондарчук ; Чорномор. Держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 20 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Крайник О.П. Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами / О.П. Крайник // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 3. – С. 298 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepsru_2014_3_32.
6. Молдован О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління / О. Молдован, М. Постула // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2. – С. 40–41.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Про бюджетну систему України : Закон України від 5 грудня 1990 р. № 512-XII (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>.
10. Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157>.
12. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
13. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.
14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR070308.html.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
17. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/142-2017-%D1%80>.

Myroslav Treshchov,

Candidate of Economic Sciences, Applicant for a Doctor's degree in Public Administration, Department of Economy and Regional Economic Policy, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Head of Department of Municipal Property of Khmelnytskyi City Council