

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ Й ЕФЕКТИВНИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

FINANCIAL DECENTRALIZATION AS PART OF THE CONSTITUTIONAL REFORM AND EFFECTIVE FACTOR IN UKRAINE'S DEVELOPMENT AS A DEMOCRATIC STATE

Росоляк О.Б.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

Цимбалістий Т.О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

Стаття присвячена проблемам фінансової децентралізації у світлі конституційної реформи, яка зараз відбувається в Україні. Відзначається фактичне домінування держави у фінансово-бюджетних правовідносинах органів місцевого самоврядування, зокрема у формуванні місцевих бюджетів і контролі за їх використанням. Наголошено на необхідності першочергового врахування інтересів і потреб місцевих громад, а також активного залучення суб'єктів місцевого самоврядування до прийняття значимих рішень, особливо в бюджетній сфері.

Ключові слова: місцеві фінанси, децентралізація, конституційна реформа, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

Статья посвящена проблемам финансовой децентрализации в части конституционной реформы, которая сейчас происходит в Украине. Отмечается фактическое доминирование государства в финансово-бюджетных правоотношениях органов местного самоуправления, в частности в формировании местных бюджетов и контроле за их использованием. Отмечена необходимость первоочередного учета интересов и потребностей местных общин, а также активного привлечения субъектов местного самоуправления до принятия значимых решений, особенно в бюджетной сфере.

Ключевые слова: местные финансы, децентрализация, конституционная реформа, органы местного самоуправления, территориальные общины.

The article is devoted to the problems of fiscal decentralization in the sphere of constitutional reform that is happening in Ukraine. There is actual dominance of the state in fiscal relationship of local government, including the formation of local budgets and controlling their use. The necessity paramount consideration the interests and needs of local communities as well as the active involvement of local government entities to making important decisions, particularly in the public sector.

Key words: local finances, decentralization, constitutional reform, local governments, local communities.

Постановка проблеми. На сьогодні немає жодного сумніву, що становлення й розвиток місцевого самоврядування потребує децентралізації державної влади, зокрема фінансових і бюджетних повноважень, від яких залежить доступність і якість публічних послуг, реалізація прав громадян (жителів певної місцевості), задоволення їхніх потреб та інтересів у різних сферах суспільного життя.

Стан дослідження. Проблеми конституційної реформи в Україні вже тривалий час є предметом жвавої наукової дискусії. Наукові дослідження з цих питань були акцентовані переважно на сутності й актуальності проведення конституційної реформи в Україні. Наприклад, В. Колісник досліджував питання конституційної реформи в контексті посилення політичної відповідальності, Ю. Тодика – в аспекті народовладдя, В. Долежан і М. Косюта визначили функції прокуратури через призму конституційної реформи тощо. Питанням фінансової та бюджетної децентралізації присвячено чимало наукових праць учених-економістів (Ю. Набатова, Р. Демчак, К. Юрченко, Г. Гудзь, Н. Проць). Проте на сьогодні явно відчується брак конституційно-правового аналізу фінансово-бюджетної сфери конституційної реформи 2015 р.

Тому **метою статті** є дослідження стану фінансової децентралізації на сучасному етапі й унесення пропозицій стосовно змін до законодавства, які пришвидшили б проведення конституційної реформи загалом.

Виклад основного матеріалу. Насамперед важливо визначити, що ми розуміємо під децентралізацією. За загальним поняттям, децентралізація – це процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації й підвищення ефек-

тивності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [3, с. 7]. Більше того, за допомогою децентралізації люди отримують змогу повною мірою реалізувати свої права (право на участь у державному управлінні тощо), а також реально вирішувати актуальні для місцевої громади питання й контролювати їх виконання.

Вирізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна (інститут намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність щодо центральної влади, хоча й призначаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації, по суті, означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади. Демократична ж децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних територіальних одиниць [3, с. 8].

Децентралізацію також можна розмежувати на кілька видів: політичну, адміністративну та фінансову. Вони мають різні форми й комбінації в різних державах, усередині держави чи навіть окремого регіону.

Дієвість і ефективність місцевого самоврядування, а отже, й успішність децентралізації загалом напряму залежать від фінансової спроможності територіальних громад чи об'єднань. Це означає таке: право органів місцевого самоврядування запроваджувати і стягувати місцеві податки та збори; право отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повнова-

жень і завдань; право використовувати ці фонди (кошти, інші ресурси) без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів; право вирішувати питання місцевого значення, включаючи реалізацію проектів із місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування й міністерств; достатня кількість висококваліфікованих кадрів і право призначати та звільняти працівників; а також технічна підтримка й консультативне та методичне забезпечення із центру [3, с. 8].

Європейський досвід указує на можливість фінансової децентралізації шляхом децентралізації доходів (закріплення права на деякі доходи або збільшення частки на певні доходи за територіальними громадами), видатків (передання ресурсів на виконання завдання й функцій), а також процесуальну та організаційну самостійність із використанням коштів [2, с. 97].

Як відомо, фінансовою основою місцевого самоврядування є відповідний місцевий бюджет. Саме місцевий бюджет можна вважати ключовою ланкою фінансової системи місцевого самоврядування й саме через бюджетні повноваження реалізується фінансово-правова компетенція органів місцевого самоврядування.

На думку Ю. Набатової й Т. Ус, однією з важливих проблем формування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів і формування міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Адже для того щоб місцева громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності має бути ключовим під час формування бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення й діяльності органів місцевого самоврядування, то під час її формування доцільно враховувати податковий потенціал. Імовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки в податковому та бюджетному законодавстві, а й у територіальних розмірах громад, районів і регіонів [5].

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає таке:

- зміну системи оподаткування, за якої змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостях – кожному за необхідності»;
- надання органами місцевого самоврядування більших повноважень у напрямі розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку [5].

Суттєві зміни в бюджетному й податковому законодавстві вже відбулись і вступили в дію в 2015 р. Зокрема, місцевим бюджетам із державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг і державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передання зі спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, які раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Також зміни стосуються закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами й податку на прибуток підприємств, зарахування до місцевих бюджетів збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою до 5% вартості реалізованого товару, збільшення відсотка екологічного податку. Унесені зміни нададуть можливість місцевим бюджетам використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру [1].

Починаючи із 2015 р., місцеві бюджети отримують такі нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів і медична субвенція [1].

Якщо проаналізувати перші результати бюджетної децентралізації на місцевому рівні, то частина сільських рад зможуть забезпечити себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від об'єднання територіальних громад, оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення й районів, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Крім того, об'єднання громад дасть змогу оптимізувати видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращити якість надання адміністративних і соціальних послуг населенню [5].

Як уважає Інна Луніна, необхідною складовою бюджетної децентралізації має бути укрупнення територіальних громад так, щоб фінансові можливості місцевих бюджетів давали змогу органам місцевого самоврядування ефективно виконувати їхні функціональні повноваження. Надання багатьох видів суспільних благ є економічно виправданим, якщо кількість користувачів цими благами сягає певної величини [4]. Тобто, чим більше платників податків на певній територіальній одиниці, тим більше суспільних благ вони отримують.

Попри низку позитивних зрушень у процесі проведення реформи децентралізації, централізованим залишається також контроль з боку держави за рухом коштів місцевих органів, які знаходяться на рахунках у Держказначействі. Так, операції щодо виконання платіжних доручень будуть виконуватись протягом п'яти операційних днів тільки за умови виконання доходів зведеного бюджету України, тобто за всієї самостійності для місцевих бюджетів продовжує мати місце ризик неможливості використання власних надходжень [5]. Питання контролю за використанням бюджетних коштів є вкрай важливим, адже не лише держава повинна контролювати використання місцевих фінансів. Цими «контролерами» мають стати ще й жителі цієї територіальної громади. Самі громадяни – жителі цієї адміністративної одиниці – повинні мати достатньо повноважень, щоб брати реальну участь у формуванні та використанні коштів із місцевого бюджету.

Також варто переглянути формулювання деяких положень базового закону, який визначає основні засади місцевого самоврядування в Україні, – Закону України «Про місцеве самоврядування». У ч. 1 ст. 62 вищезгаданого Закону зазначено: «Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України» [6]. Ця норма передбачає суттєві повноваження держави у формуванні місцевих бюджетів і використанні цих коштів, а в деяких випадках загалом дає змогу вилучати кошти, що належать місцевим громадам. На нашу думку, ці повноваження держави у сфері бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування потрібно або ж узагальнити, або ж суттєво обмежити. По-перше, чому держава гарантує органам місцевого самоврядування лише ту дохідну базу, яка достатня для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, а не на достатньому рівні, якого потребує місцева громада. Це суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування. Ст. 9 згаданої Хартії визначає, що органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися

в межах своїх повноважень [7]. По-друге, чому держава повинна вилучати надлишок коштів, не залишаючи їх на розвиток і забезпечення гідних умов функціонування органів місцевого самоврядування та гідних умов проживання жителів адміністративно-територіальної одиниці?

У ч. 2 ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування» говориться: «Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом» [6]. Знову бачимо домінуючу роль держави щодо суб'єктів місцевого самоврядування. Чомусь знову мінімальні (а не достатні) розміри місцевих бюджетів встановлюються саме державою, без урахування позицій й потреб місцевої громади. Тому пропонуємо внести зміни до ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування» й викласти її в такій редакції:

«Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь разом із органами місцевого самоврядування та місцевими громадами у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним витрачанням коштів і належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні достатніх соціальних потреб.

Достатні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі потреб місцевої громади, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з достатнього рівня соціальних потреб відповідної територіальної громади».

На основі вищенаведеного, можемо дійти **висновків**, що на сьогодні вже зроблено низку позитивних кроків у сфері реальної фінансової децентралізації на законодавчому й організаційному рівнях. Але цього не достатньо, а тому насамперед потрібно внести зміни до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», які становили б конституційно-правову основу реалізації фінансової незалежності місцевого самоврядування. Також варто звернути увагу на низку чинників, що гальмують механізм конституційної реформи в Україні. До них можемо зарахувати той факт, що місцеві громади й органи місцевого самоврядування виявилися не готовими до змін, особливо до процесу об'єднання громад, установлення ставок податків, пошуку нових джерел фінансування та розподілу коштів в умовах нових змін до бюджетної й податкової систем. Це зумовлено, мабуть, небажанням чи нездатністю брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, зневірою в зміни на краще, низькою правовою культурою місцевого населення та суспільства загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran1013#n1013>.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН / МПВСР, 2007. – 269 с.
4. Луніна І. З «небес» на землю. Як має виглядати бюджетна децентралізація в Україні / І. Луніна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/finances/z-nebes-na-zemlyu-yak-maye-viglyadati-byudzhetna-decentralizaciya-v-ukrayini-.html>.
5. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
6. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.2007 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/paran940#n940>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036/paran43#n43.