

ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА ФІНАНСОВА САМОДОСТАТНІСТЬ

Стаття присвячена актуальним питанням регіонального розвитку на основі створення законодавчих умов для фінансової самодостатності регіонів. Метою даної статті є дослідження законодавчого забезпечення регіонального саморозвитку на основі бюджетної децентралізації з визначенням здобутків реформи, проблем, причин їх виникнення та обґрунтуванні напрямів зміцнення самостійності регіонів України в бюджетній сфері.

Ідентифіковано проблеми реалізації реформи децентралізація в контексті фінансової самодостатності регіонального саморозвитку., пов'язані з зарегульованістю та надмірною централізацією в сфері регіонального розвитку та неможливістю приймати деякі важливі економічні рішення органами місцевого самоврядування на місцях, а саме: обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування на витрачання коштів бюджету на економічний розвиток, недостатність фінансування делегованих повноважень, неузгодженість законодавства тощо.

Доведено, що ефективність дерегулювання і децентралізації знижується, а часом взагалі не досягається через суперечності в законодавстві, які виникають через несвоєчасне прийняття нормативно-правових актів.

Визначено напрямки зміцнення самостійності регіонів України в бюджетній сфері, що знайшли часткове вирішення в законодавстві: належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування; наділення органів місцевого

¹ Іванова О.Ю. – к.е.н., доцент, с.н.с. відділу інноваційного розвитку та конкурентоспроможності Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України

самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень; розширення повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Доведено необхідність розробки та законодавчого закріплення концепції формування потенціалу саморозвитку регіонів України на принципах фіскального федералізму; концепції регулювання податково-бюджетних відносин; принципів регулювання податково-бюджетних відносин; удосконалення механізму перерозподілу повноважень та відповідальності з управління регіональним розвитком тощо.

Ключові слова: децентралізація, саморозвиток регіону, фінансова самодостатність, соціально-економічний розвиток, місцеві бюджети

Стаття посвячена актуальному вопросу регионального развития на основе создания законодательных условий для финансовой самостоятельности регионов. Целью данной статьи является исследования законодательного обеспечения регионального саморазвития на основе бюджетной децентрализации с определением достижений реформы, проблем, причин их возникновения и обосновании направлений укрепления самостоятельности регионов Украине в бюджетной сфере.

Идентифицированы проблемы реализации реформы децентрализации в контексте финансовой самостоятельности регионального саморазвития, связанные с зарегулированностью и чрезмерной централизацией в сфере регионального развития и невозможностью принимать некоторые важные экономические решения органами местного самоуправления на местах. К ним отнесены: ограниченность полномочий органов местного самоуправления на расходование средств бюджета на экономическое развитие, недостаточность финансирования делегированных полномочий, несогласованность законодательства и т.п..

Доказано, что эффективность дерегулирования и децентрализации снижается, а временами вообще не достигается из-за расхождений в законодательстве, которые возникают из-за несвоевременного принятия нормативно-правовых актов.

Определены направления укрепления самостоятельности регионов Украины в бюджетной сфере, которые нашли частичное решение в законодательстве: надлежащее ресурсное обеспечение местного самоуправления; расширение расходных полномочий органов местного самоуправления; наделение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами согласно полномочиям; расширение полномочий органов местного самоуправления и т.п..

Доказана необходимость разработки и законодательного закрепления концепции формирования потенциала саморазвития регионов Украины на принципах фискального федерализма; концепции регулирования налогово-бюджетных отношений; принципов регулирования налогово-бюджетных отношений; усовершенствование механизма перераспределения полномочий и ответственности за управление региональным развитием и т.п..

Ключевые слова: децентрализация, саморазвитие региона, финансовая самодостаточность, социально-экономическое развитие, местные бюджеты

The article is devoted to topical issues of regional development through the creation of legal conditions for financial self-sufficiency of regions. The purpose of this article is a study of legislative support of the regional self-development on the basis of the definition of fiscal decentralization reform achievements, problems, their causes and justification of the directions of strengthening the independence of the regions of Ukraine in the public sector.

Problems of decentralization reforms implementing are Identified in the context of financial self-sufficiency of the regional self-development related to the regulation and excessive centralization in the field of regional development and the inability to make some important economic decisions of local authorities in the field. Among them are highlighted: the limitation of the powers of local authorities to budget spending on economic development, the paucity of funding delegated powers, inconsistent legislation and etc .

It is proved that deregulation and decentralization are less effective, and sometimes not at all achieved because of the discrepancies in the legislation, which arise due to delays in the adoption of legal acts.

The directions of strengthening the independence of the regions of Ukraine in the public sector are defined, which have found a partial solution in the legislation: a proper resource support of local government; expansion of expenditure responsibilities of local governments; empowerment of local government financial resources in accordance with the authority; expansion of powers of local authorities, etc .

The necessity of development and legislative consolidation of the concept of self-development capacity building regions of Ukraine on the principles of fiscal federalism; concept of fiscal relations; principles of governing fiscal relations; improvement the mechanism of authority and responsibility redistribution for the management of regional development, etc ..

Keywords: decentralization, self-development of the region, the financial self-sufficiency, social and economic development, local budgets

Постановка проблеми. Сучасні тенденції регіонального розвитку характеризуються, з одного боку, покращенням показників фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку в умовах реформи децентралізації відповідно до таких програмних документів як: стратегія сталого розвитку "Україна-2020", План дій уряду «Відновлення України», Коаліційна угода, Програма діяльності Кабінету Міністрів України тощо, з іншого, - нерівномірністю розвитку регіонів, незначною часткою регіонів-донорів, все ще вагомою залежністю регіонів від центру.

Несприятливим залишається й факт превалювання кількості реформ над їх якістю, про що свідчить значна кількість Законів та нормативно-правових актів за різними напрямками реформ, однак їх якість та узгодженість між собою потребують вдосконалення.

Отже питання створення умов для регіонального саморозвитку заходами як державного регулювання так і децентралізації влади, в тому числі

бюджетної, залишаються актуальними та своєчасними на шляху зміцнення фінансової спроможності регіонів України.

Аналіз досліджень і публікацій. Трансформаційні процеси поглибили зацікавленість питаннями регіонального розвитку на основі фінансової самодостатності громадськості, влади й відповідно науковців, а саме: І. Вахович, З. Герасимчука, Л. Калашнікової, В. Кравченко, С. Криниці, А. Мельника тощо. Питання децентралізації влади висвітлено в працях вчених економістів: І. Вахович, Г. Возняк, З. Герасимчука, О. Кириленко, І. Легкоступа, І. Луніної, О. Сундової, В. Швеця, С. Юрія та ін. Незважаючи на дослідженість даних проблем науковою спільнотою, реалізація реформ, що сприяють регіональному саморозвитку, не дає очікуваних результатів та потребує узгодження законодавства й реалізації механізмів регіонального саморозвитку.

Метою даної статті є дослідження законодавчого забезпечення регіонального саморозвитку на основі бюджетної децентралізації з визначенням здобутків реформи, проблем, причин їх виникнення та обґрунтуванні напрямів зміцнення самостійності регіонів України в бюджетній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початок 2015 року налічувалася низка невирішених проблем, пов'язаних з зарегульованістю та надмірною централізацією в сфері регіонального розвитку та неможливістю приймати деякі важливі економічні рішення органами місцевого самоврядування на місцях. Однак, завдяки прийнятим Законам, в 2015 р. були отримані й позитивні результати в межах регіонального розвитку на основі децентралізації.

В межах вирішення проблем обмеженості повноважень територіальних громад, недостатньої доходної бази місцевих бюджетів, відсутності належного законодавчого забезпечення міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад було здобуто наступних позитивних перетворень:

- 1). Розроблено механізм формування та контролю міжбюджетних

відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 р. № 837 [1] створено умови для належного формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: визначено процедури та механізм контролю за дотримання законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад; розроблено норми фінансового забезпечення необ'єднаних громад.

2). Встановлено новий порядок міжбюджетних відносин на основі децентралізації.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII [2] (із змінами, внесеними згідно із Законами № 288-VIII від 07.04.2015) [3] встановлює новий порядок бюджетних правовідносин в основі якого децентралізація фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотку) стабільних податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами, широка бюджетна автономія [4; 5].

Передбачені наступні дерегуляційні заходи, спрямовані на зміцнення місцевих бюджетів: передача з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг; збільшення зарахувань екологічного податку з 35 % до 80 %; закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та 10 % податку на прибуток приватних підприємств; запровадження місцевого акцизного податку (до 5 % вартості реалізованого товару); розширення бази оподаткування податку на нерухоме майно – включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна [2].

3). Змінено порядок формування бюджетів за рахунок податку на доходи фізичних осіб.

4). Передано на місця повноваження з архітектурно-будівельного

контролю та спрощено дозвільні процедури у будівництві.

Отже, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII містить низку позитивних змін для регіону, а саме: ближчими до споживача стають послуги з отримання дозвільних документів та прийняття в експлуатацію об'єктів; передача на місця повноважень з архбудконтролю та реєстрації сприяє саморозвитку регіонів через отримання важелів впливу органів місцевого самоврядування на регіональний розвиток з урахуванням інтересів територіальних громад; надання адміністративних послуг стає прозорим та може бути контрольованим з боку громадськості.

Наступну проблему обмеженості видаткових повноважень органів місцевого самоврядування було у 2015 році частково вирішено за рахунок:

1). Розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування [7]: видатки на підготовку робітничих кадрів з 2016 р. передаються на фінансування до місцевих бюджетів (ст. 27). Однак раціональність даних змін досі не знайшла схвалення серед значного кола фахівців [8]; передача видатків на заходи з проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт та ін. на фінансування з обласних бюджетів; унормовано спрямування закладами охорони здоров'я коштів медичної субвенції на поточні видатки чи на капітальні видатки у разі потреби.

2). Унормовано окремі заходи з оптимізації видатків бюджету. Так, Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 914 ВРУ 24 грудня 2015 року: узгоджено норми Бюджетного кодексу України зі змінами до галузевого та податкового законодавства у 2016 р.; визначено чіткі правила внесення змін до державного бюджету з метою підвищення прозорості фіскальної політики.

3). Змінено порядок цільового спрямування екологічного податку. 80 % податку спрямовується на здійснення природоохоронних заходів.

Таким чином, протягом 2015 р. було прийнято ряд нормативно-правових актів в сфері бюджетних відносин та децентралізації (табл. 1), спрямованих на зменшення залежності регіонів від центру; створення умов для сталого розвитку територіальних громад, регіонів; забезпечення ресурсної спроможності місцевого самоврядування; ефективності та прозорість.

Таблиця 1

Першочергові напрямки зміцнення самостійності регіонів України в бюджетній сфері в 2015 р.

Напрямки покращення	Нормативно-правовий акт, який сприяє покращенню міжбюджетних відносин та самостійності місцевих бюджетів	Проблема, на вирішення якої спрямований НПА	Недоліки та проблемні аспекти прийнятого нормативно-правового акту
1	2	3	4
належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 р. № 837	Недостатність ресурсного забезпечення територіальних громад	Не враховано рівень кваліфікації учасників громад щодо можливості виконання бюджетів
розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 24.12.2015 № 914	Неузгодженість норм БКУ, ПКУ та інших НПА з питань децентралізації, непрозорість прийняття бюджету	Недостатній перелік повноважень органів місцевого самоврядування
цільове використання коштів, покращення екологічної ситуації в регіонах	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» від 24.12.2015 № 918	Нецільове використання бюджетних коштів	-
наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII	Розширення фінансової бази місцевих бюджетів	Незначний перелік місцевих податків і зборів, на які мають вплив органи місцевого самоврядування;

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
повноважень			введення місцевого акцизного податку не має соціального ефекту
ефективне використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР)	Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII	Спрощення процедури відбору інвестиційних проектів, які фінансуються з ДФРР	Залишається корупційний ризик
розширення повноважень органів місцевого самоврядування	Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII	Передача повноважень на міста, можливість контролю за удосконалення містобудівного законодавства	Потребує посилення відповідальності
	ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»	Розвиток місцевого самоврядування, створення умов для сталого розвитку територіальних громад	Відсутність стратегій розвитку та кваліфікованих кадрів низки територіальних громад
	ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Об'єднана територіальна громада отримує повноваження і прямі відносини з державним бюджетом як міста обласного значення	

Ефективність дерегулювання і децентралізації знижується, а часом взагалі не досягається через суперечності в законодавстві, які виникають через несвоєчасне прийняття нормативно-правових актів. Так, в процесі законодавчих змін у 2015 році були делеговані такі основні повноважень органам місцевого

самоврядування: децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; реєстрація бізнесу; реєстрація землі і нерухомості; реєстрація політичних партій та громадських організацій; реєстрація проживання і зняття з реєстрації місця проживання. Однак через законодавчі протиріччя і відсутність чіткого механізму їх передачі, існують проблеми в якісному наданні даних послуг на місцях населенню.

Висновок. Таким чином, для сприяння саморозвитку регіонів України необхідним є розробка та законодавче закріплення: концепції формування потенціалу саморозвитку регіонів України на принципах фіскального федералізму; концепції регулювання податково-бюджетних відносин; принципи регулювання податково-бюджетних відносин; удосконалений механізм перерозподілу повноважень та відповідальності з управління регіональним розвитком; закріпити за місцевими бюджетами стабільні джерела доходів та розширити дохідну базу місцевих бюджетів.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, № 50-51, ст.572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів Закон України від 07.04.2015 № 288-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015, № 24, ст.172. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/288-19>
4. Сайт газети Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/?attempt=1>
5. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування. Інститут стратегічних досліджень Нова Україна. – Київ, 2015 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

7. Про Державний бюджет України на 2016 рік Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

8. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Електронні петиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petition.president.gov.ua/petition/18115>