

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯINSTITUTIONALIZATION OF THE SYSTEM OF LOCAL FINANCES OF UKRAINE
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION PUBLIC ADMINISTRATION

У статті висвітлено зміст та проблемні питання інституціоналізації системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації державного управління. Розкрито основні інституційні принципи розвитку системи місцевих фінансів за умов децентралізації. Розглянуто два аспекти інституціоналізації системи місцевих фінансів у контексті децентралізації державного управління. Доведено, що функціональний підхід повинен стати визначальним критерієм удосконалення системи управління місцевими фінансами. Запропоновано бюджетне співробітництво як механізм удосконалення інституційного забезпечення системи місцевих фінансів України в умовах подальшої децентралізації управління.

Ключові слова: державне управління, інститут місцевого самоврядування, місцеві фінанси, бюджетне співробітництво, інституціоналізація системи місцевих фінансів, децентралізація державного управління.

В статье рассмотрены содержание и проблемные вопросы институционализации системы местных финансов Украины в условиях децентрализации государственного управления. Раскрыты основные институциональные принципы развития системы местных финансов в условиях децентрализации. Проанализированы два аспекта институционализации системы местных финансов в контексте децентрализации государственного управления. Доказано, что функциональный подход

должен стать главным критерием совершенствования системы управления местными финансами. Предложено бюджетное сотрудничество как механизм совершенствования институционального обеспечения системы местных финансов Украины в условиях дальнейшей децентрализации управления.

Ключевые слова: государственное управление, институт местного самоуправления, местные финансы, бюджетное сотрудничество, институционализация системы местных финансов, децентрализация государственного управления.

The article highlights the content and problematic issues of institutionalization of the local finance system of Ukraine in the conditions of decentralization of public administration. The basic institutional principles of the development of the local finance system in the conditions of decentralization are revealed. There are considered two aspects of the institutionalization of the system of local finance in the context of decentralization of public administration. It is proved that a functional approach should become a determining factor in improving the local finance management system. It is proposed budget cooperation as a mechanism for improving the institutional support of the Ukraine local finance system in the context of further management decentralization.

Key words: public administration, institute of local self-government, local finances, budgetary cooperation, institutionalization of local finance system, decentralization of public administration.

УДК 351.82:336.1:352 35.071.6 (477)

Дяченко С.А.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри економічної політики
та врядування
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація державного управління є основним трендом сучасних реформ, що проводяться майже в усіх сферах суспільних відносин. Бюджетна децентралізація, перерозподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, зміна структури видатків місцевих бюджетів, розширення повноважень у сфері податків – усе це зроблено в межах реформи системи місцевого самоврядування, системи державного управління на регіональному рівні, а також у системі бюджетних відносин. Однак є нагальна потреба в удосконаленні системи управління місцевими фінансами України, для чого пропонується теоретичне обґрунтування та практичне моделювання інституціоналізації такої системи з урахуванням нових умов суспільно-політичного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання інституціоналізації системи місцевих фінансів України досліджувалися з різних поглядів у роботах таких провідних вітчизняних науковців у галузі державного управ-

ління, як: Н.В. Васильєва [3], З.С. Варналий [2], А.О. Дегтяр [12], А.П. Лелеченко [8], С.М. Серьогін [14] та ін. З початком реформи децентралізації кількість досліджень щодо зміни підходів до управління системою місцевих фінансів України значно зросла. Зокрема, функціонуванню системи місцевих фінансів за умов децентралізації присвячено праці Н.О. Бикадорової [1], Я.М. Казюк [5], Ю.Ю. Набатової [10], Н.В. Фоміцької [15] та ін. Однак думки науковців щодо інституціоналізації системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації значно різняться.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри те, що існує достатньо велика кількість наукових робіт, присвячених проблематиці інституціоналізації системи місцевих фінансів, думки дослідників із цього питання значно різняться. Так, Н.О. Бикадорова вважає, що між бюджетами різних рівнів існує складна система взаємовідносин. Об'єднати ці взаємовідносини та визначити шляхи їх розвитку можна на засадах теорії бюджетного федералізму. Для її здійснення

необхідно, щоби місцеві бюджети України мали відповідні доходи, серед яких велике значення мають фіскально-податкові доходи [1, с. 12]. На думку Я.М. Казюк, подальше укріплення системи місцевих бюджетів має проходити шляхом «передання органам місцевого самоврядування видаткових повноважень одночасно з адекватним розширенням їхньої ресурсної бази» [5, с. 145]. Отже, питанню вдосконалення системи управління місцевими фінансами України присвячено багато наукових праць. Проте усталеного єдиного підходу до вирішення даної проблеми сьогодні немає. Отже, питання інституціоналізації системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації державного управління потребує подальшого дослідження.

Мета статті – висвітлення змісту, проблемних питань та практичних рекомендацій щодо інституціоналізації системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації державного управління.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація державного управління є однією із ключових реформ, які проводяться в Україні впродовж кількох останніх років. Одним із основних чинників успішної децентралізації державного управління є вдосконалення інституційного забезпечення системи місцевих фінансів України. З погляду доктрини науки державного управління інституціоналізація будь-якої підсистеми передбачає необхідність розроблення концепту (стратегічного бачення) майбутнього стану керованого об'єкта.

Спираючись на наукові праці теоретиків інституціоналізму, до основних інституційних принципів розвитку системи місцевих фінансів в умовах децентралізації державного управління доцільно віднести такі [9]:

- формальні (внесення змін до чинного законодавства, інших нормативно-правових актів, удосконалення регуляторного середовища тощо);

- неформальні (еволюція «неписаних правил», поширення або усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури);

- організаційні (діяльність інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, навчальних закладів і наукових установ, судових інстанцій тощо).

З погляду державного управління інституціоналізація розглядається як процес організаційно-функціонального оформлення результатів запровадження інноваційних рішень у сфері управління місцевими фінансами. Причому розроблення інституціонального закріплення

системи місцевих фінансів у контексті децентралізації державного управління доцільно розглядати у двох аспектах:

- як елемент практичного втілення способів та напрямів удосконалення об'єкта управління – системи органів, що здійснюють державно-управлінський вплив на систему місцевих фінансів;

- як елемент наукового пізнання, яке, на думку Н.М. Ільченко, спрямоване на «розгляд механізмів взаємодії і зв'язків суб'єктів суспільних відносин, оцінки їхньої поведінки під час використання формальних та неформальних норм, а також оцінки ефективності структур та інститутів» [4, с. 57–58]. Отже, окрім практичного ефекту, інституціоналізація як процес забезпечує ще й ефект прогностичний і дає змогу через засоби правового моделювання передбачити ефективність управління фінансовим складником системи місцевого самоврядування.

З погляду практичного значення інституціоналізації в аналізованій сфері необхідним вбачається розроблення якісно нового механізму управління місцевими фінансами, в якому закріплюється «бажання держави покласти відповідальність, згідно з положеннями управлінської науки та виходячи з досвіду передових демократичних держав, на місцеві органи влади за розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Саме створення такої моделі управління, за якої відповідальність є наслідком реалізації повноважень владними інституціями, повинне передбачати наявність дієвого інституту місцевого самоврядування, зокрема сильних територіальних громад із матеріально-фінансовою точкою зору» [15, с. 170–172].

Розглядаючи інституціоналізацію як певне організаційно-функціональне втілення вдосконалення управління системою місцевих фінансів, варто зазначити необхідність детермінації низки об'єктивних імперативів, які мають бути покладені в основу побудови архітектоники суб'єктів управління та взаємовідносин між ними, а саме:

- відсутність прямої залежності органів місцевого самоврядування як розпорядників коштів місцевих бюджетів від органів державної влади. Децентралізація передбачає передачу повноважень, а отже, і передачу засобів їх реалізації. Для реалізації переданих повноважень органи місцевого самоврядування повинні мати відповідний рівень оперативної свободи для досягнення максимального ефекту в процесі здійснення повноважень. Акцентуємо увагу на тому, що йдеться не про делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування,

а саме про їх перерозподіл. За таких умов управління місцевими фінансами як сукупністю фінансових інструментів здійснення права на місцеве самоврядування вбачається недоцільним втручання держави в діяльність органів місцевого самоврядування;

– запровадження інструментів моніторингу та контролю за законністю використання місцевих фінансів та повноти сплати місцевих податків і зборів. Такий моніторинг повинен здійснюватися саме органами державної влади, оскільки в цьому полягає практичне втілення правоохоронної функції держави. Моніторинг та/або контроль повинен здійснюватися регіональними органами Державної фіскальної служби (далі – ДФС) України, Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України. Методологічне забезпечення такого моніторингу потрібно розробити з урахуванням теоретичних та доктринальних положень науки державного управління, фінансового права й економічної науки. Сутність такого моніторингу має полягати в запровадженні системи індикаторів якості управління бюджетним процесом на рівні територіальних громад через встановлення граничних (рамкових) показників: відповідності рівня (ставки, обсяг, кількість) місцевих податків потребам фінансування соціально-економічного розвитку територій; повноти та своєчасності наповнюваності місцевих бюджетів; цільового використання коштів; якості адміністрування місцевих податків;

– активне запровадження механізму стимулювання економічної активності на рівні територіальної громади з метою збільшення потенційного рівня податкових надходжень. У цьому контексті місцеві податки та збори повинні розглядатися як елемент стимулювання, оскільки варіюванням їх ставками можна досягти максимального ефекту від оподаткування суб'єктів господарювання за умови інтенсивного розвитку економіки підпорядкованої органам місцевого самоврядування території;

– запровадження принципу поєднання децентралізації повноважень та деконцентрації відповідальності. Ідеться про запровадження більш жорсткої відповідальності суб'єктів управління процесами формування, використання місцевих бюджетів та адміністрування місцевих податків. Практична цінність даного принципу полягає в тому, що децентралізація державного управління передбачає не лише перерозподіл чи делегування повноважень, але і наявність та реалізацію управлінської ініціативи. Органи місцевого

самоврядування повинні активно користуватися тими можливостями та реалізовувати той управлінський потенціал, який закладений на рівні законодавчого забезпечення процесу управління місцевими фінансами.

Останнє підтверджується також низкою сучасних досліджень. Зокрема Я.В. Юхименко зазначає необхідність «урахування специфіки процесу інституціоналізації окремих ареалів і асинхронності мультиплікування місцевого «ринкового потенціалу», що є важливим фактором економічного зростання в регіонах та формування місцевого бюджету розвитку» [16, с. 52–55]. Дослідник робить акцент на економічній складовій частині управлінської функції органів місцевого самоврядування. З огляду на це, місцеві податки та місцеві фінанси повинні розглядатися як механізм економічного зростання та забезпечення спроможності територіальної громади.

Мета створення спроможних громад та досягнення громадами депресивними та неспроможними такого статусу, як «спроможна» (у фінансово-економічному сенсі), є буквально трендом, мейнстрімом політичного курсу сучасного керівництва держави. На нашу думку, влада припускається суттєвої помилки, коли обмежує категорією «спроможність» конкретну громаду. Річ у тому, що «визначальним кроком на шляху інституціональної модернізації місцевого самоврядування є упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Досвід країн розвиненої демократії доводить, що зволікання з оптимізацією управління на місцевому рівні – це лише більші проблеми і суттєве збільшення собівартості адміністративно-територіального реформування в майбутньому» [6].

На нашу думку, фінансову систему місцевого самоврядування необхідно розглядати як механізм забезпечення сталого розвитку економічної підсистеми території, а функціональний підхід повинен стати визначальним критерієм вдосконалення системи управління місцевими фінансами. Тобто необхідно відштовхуватися не від критеріїв відповідності територіальних громад установленим законодавцем стандартам управління місцевими фінансами, а від потреб територіальної громади та здатності органів місцевого самоврядування їх задовольнити.

У такому разі слушною здається позиція О.Ю. Матвеевої, яка розуміє «інституціоналізацію як напрям економічної думки, який дає змогу уявити економіку як систему структур, схильних до самонавчання, які у своїй сукупності становлять живий організм, здатний до еволюції. Тому на рівні органів місцевого само-

врядкування інституціональні перетворення мають відбутися в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, тобто в межах структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – бюджетів різних рівнів» [7, с. 11–12]. Ми поділяємо цю думку і пропонуємо ще більш радикальний та прогресивний спосіб удосконалення системи місцевих фінансів – бюджетне співробітництво.

Така форма співробітництва має цілком ґрунтуватися на засадах та принципах співробітництва територіальних громад, які закріплені в Законі України «Про співробітництво територіальних громад». У ньому, зокрема, визначаються «організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва» [11].

У результаті аналізу положень р. III «Форми співробітництва» даного Закону можна зробити низку суттєвих зауважень. По-перше, усі вони стосуються відносин щодо управління наявними активами територіальних громад, ресурсами й інфраструктурними об'єктами. Тобто передбачається, що будь-яка з форм співробітництва означає здійснення спільного управління майном територіальних громад або спільного фінансування функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, комунальних підприємств тощо. По-друге, наведені форми співробітництва стосуються раціонального використання майна територіальної громади. Закон не передбачає можливості розкриття економічного потенціалу територіальної громади шляхом її співробітництва з іншою територіальною громадою. Інакше кажучи, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» відштовхується від наявного рівня матеріально-фінансового забезпечення територіальної громади, надаючи можливість покрити нестачу власних коштів та ресурсів коштом іншої територіальної громади шляхом кооперації.

На нашу думку, необхідне суттєве розширення регулюючого впливу вказаного Закону завдяки запровадженню функціонального підходу до управління місцевими фінансами. Нами пропонується нова форма співробітництва – бюджетне співробітництво, яке полягатиме в такому:

- можливості формування спільного (окремого від власних) бюджету територіальних громад, які уклали відповідний договір про співробітництво;

- формування такого бюджету відбуватиметься суто коштом заздалегідь визначеного обсягу місцевих податків та зборів, які спрямовуються безпосередньо в такий бюджет;

- такий бюджет матиме всі ознаки місцевого бюджету з погляду розподілу видатків, моніторингу та контролю за законністю його діяльності, цільовим призначенням коштів, але не матиме механізмів адміністрування податків і зборів, оскільки останні перераховуватимуться не від платників податку, а з місцевих бюджетів;

- цільове призначення таких коштів спрямовуватиметься на фінансування спільних для декількох територіальних громад суспільних потреб. Таке фінансування не має визначених у часі меж, наприклад, така форма співробітництва, як реалізація спільних проектів (ст. 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон)); не стосується об'єднання комунального майна чи фінансування комунальних підприємств (ст. ст. 12, 13 Закону); не стосується створення органу управління (ст. 14 Закону). Передбачається, що створення спільного бюджету дозволить органам місцевого самоврядування суттєво розширити власні повноваження в контексті політики децентралізації, а кошти з таких бюджетів спрямовуватимуться на задоволення потреб територіальних громад, які частково фінансуються з державного бюджету, а частково – з бюджетів відповідних інститутів державного управління.

Отже, потребами, які фінансуватимуться зі спільних бюджетів, є потреби, пов'язані зі сталим розвитком економічної підсистеми території, а саме: потреби територіальної (регіональної) безпеки (зокрема, економічної, фінансової, екологічної); потреби відновлення екосистем (відновлення та рекультивация земель сільськогосподарського призначення; розвиток лісових, водних ресурсів тощо); потреби соціального характеру (зокрема, фінансування будівництва й утримання соціального житла, об'єктів соціальної інфраструктури (школи, дитячі садки, заклади професійної освіти));

- управління спільними бюджетами передбачається здійснювати спеціально створеною комісією із представників органів місцевого самоврядування, які такий бюджет фінансують. Не допускається непаритетне фінансування, тобто кількість представників від кожного органу місцевого самоврядування є пропорційною;

- закріплення на законодавчому рівні можливості акумуляції коштів у такому спільному бюджеті з метою їх інвестування на засадах та в спосіб, яким здійснюється використання акумульованих коштів у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування;

- виключення можливості рефінансування місцевих бюджетів коштом такого спіль-

ного бюджету, але передбачення можливості такого рефінансування коштом заздалегідь визначеної частини прибутку, отриманого від використання тимчасово вільних коштів спільного бюджету.

Враховуючи наведене вище, цілком логічно вбачається «необхідність утворення нових і трансформація існуючих організаційно-правових, управлінських та фінансових структур, що впливає з еволюційної сутності інституту місцевого самоврядування. Інституціоналізація системи місцевих фінансів вбачається не в утворенні нових державно-управлінських інститутів, а в трансформації інституту місцевого самоврядування та складового інституту його фінансового забезпечення відповідно до вимог децентралізації» [13, с. 171]. Дана теза цілком підтверджує доцільність запровадження нових механізмів управління місцевими фінансами, яким і є бюджетне співробітництво.

Висновки. Отже, основне завдання інституціоналізації системи місцевих фінансів України полягає в тому, щоби розробити таку просторову модель органів, наділених законодавством повноваженнями у сфері місцевих фінансів, та побудувати такий рівень взаємодії між цими органами, який би максимально розкрив наявний фінансовий потенціал територіальної громади, а також забезпечив високий рівень якості контролю за дотриманням законності в даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. Економічний вісник Донбасу. 2010. № 2 (20). С. 145–151.
2. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: моногр. / З.С. Варналій, Т.В. Бугай, С.В. Онищенко. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
3. Васильєва Н.В., Гринчук Н.М., Дерун Т.М. та ін. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. К., 2017. 119 с.
4. Ільченко Н.М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1. С. 56–64.
5. Казюк Я.М. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні: моногр. Херсон, 2014. 426 с.
6. Ключ О.О. Проблема інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_366.
7. Матвеева О.Ю. Інституціоналізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління. Держава та регіони: наук.-виробнич. журнал. Серія «Державне управління». 2012. № 2. С. 10–16.
8. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. К., 2017. 110 с.
9. Норт Д. Інститути, інституціональні змінення і функціонування економіки. Пер. с англ. М.: Начала, 1997. 180 с.
10. Набатова Ю.О., Ус Т.В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Ефективна економіка: електронне наук. фах. вид. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n88>.
12. Публічні фінанси: навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лесная. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х.: С. А. М., 2011. 510 с.
13. Реформування основних інститутів системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації / Н.Ю. Рекова, С.О. Пипко, Ю.А. Чистюхіна. Вісник Донбаської державної машинобудівної академії. 2017. № 1. С. 165–173.
14. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: моногр. / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
15. Фоміцька Н.В. Інституціоналізація у процесі децентралізації влади. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 4. С. 168–174.
16. Юхименко Я.В. Інституціоналізація функціонування місцевих бюджетів в ринковій економіці. Ринок цінних паперів України. 2016. № № 9–10. С. 45–58.