

УДК 332.055.2

Безтелесна Л. І., д.е.н., проф., Пивоварчук Л. В., асистент (Національний університет водного господарства і природокористування, м. Рівне)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВИ

В статті доведено, що децентралізацію варто розглядати не лише як процес делегування державою повноважень місцевому рівню управління, а й реформування існуючого порядку фінансування інституційного забезпечення реалізації соціальних гарантій. Вона обумовлює появу відповідальності на місцях за фінансове забезпечення виконання соціальних гарантій держави та їх результативність.

***Ключові слова:* децентралізація, міжбюджетні відносини, територіальна громада, інвестиції, місцеве самоврядування, інституційне забезпечення соціальних гарантій держави.**

Постановка проблеми. Важливою умовою підвищення ефективності забезпечення реалізації соціальних гарантій держави є перехід від централізації до децентралізації. Децентралізація – це передача значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування. Вона є ефективним інструментом поліпшення якості управління державою і фінансовими потоками. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство. Тобто виникає потреба якомога більше повноважень передати тим органам влади, які знаходяться ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтуванню суті, ролі та доцільності проведення децентралізації присвячують праці чимало науковців у сфері державного управління та права, зокрема А. Алексєєв [10], О. Батанов, М. Баймуратов, Т. Безверхнюк, З. Варналій, І. Грицьак, М. Долішній, В. Кампо, В. Керецман, О. Клиненко, Р. Колишко, І. Коліушко, О. Копиленко, В. Кравченко, С. Максименко, П. Мартиненко, Ю. Наврузов, Н. Нижник, Ю. Петленко [9], Н. Плахотнюк, С. Романюк, М. Харитончук та ін., а значно менше вітчизняні економісти-фінансисти.

Власне, більшу увагу цьому приділяють зовнішні кредитори, а саме фахівці Світового банку, приймаючи рішення про надання чергового траншу для України та висуваючи умови, які має виконати держава для його отримання.

Метою дослідження є вивчення впливу процесу децентралізації на удосконалення інституційного забезпечення реалізації соціальних гарантій держави та реформування його фінансового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Головним принципом децентралізації має стати принцип, коли ресурси, зароблені в регіоні, залишаються на місці, а в державний бюджет перераховується тільки той обсяг коштів, який залишається після задоволення всіх фінансових потреб регіонів. Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципами Європейської хартії місцевого самоврядування – субсидіарності, повсюдності, фінансової самодостатності [1].

Поняття «субсидіарність» у українському перекладі з латинської мови означає додатковість, другорядність, залишковість. Субсидіарність влади, таким чином, означає, що вищі ланки керування мають бути додатковими або другорядними при вирішенні задач, які виникають на нижніх ланках. Іншими словами, принцип субсидіарності вимагає розбудови системи врядування не зверху вниз, а знизу вгору.

Фінансова самодостатність є метою реформи місцевого самоврядування – це забезпечення спроможності територіальних громад самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення, наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізація їхніх внутрішніх резервів.

Децентралізація є найбільш очевидним і надійним засобом покращення якості соціальних послуг, відповідальність за надання яких передається з державного на регіональний рівень. Більшість повноважень передається від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплюються за ними достатні фінансові ресурси. Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до територіальної громади, тому їх діяльність відчувається найбільше. Це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [2; 3].

Децентралізацію пропонуємо розглядати першочергово як процес оптимізації мережі інституцій соціальної сфери, наслідком якого є підвищення результативності, якості та впливу соціальних послуг, що надаються населенню в межах соціальних гарантій держави та ефективнішого використання бюджетних ресурсів об'єднаних територіальних громад.

На нашу думку, децентралізація є базовою реформою, без проведення якої всі інші реформи – медична, освітня, комунальна тощо – не дадуть бажаного результату. Кожна з реформ має вибудовуватися вже у відповідності до тих параметрів, які закладені у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [4].

Практично в усіх європейських країнах спостерігались одні й ті ж недоліки централізованої системи управління соціальною сферою, з них найбільш типові такі: низька ефективність діяльності провідних галузей (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту); великі витрати на утримання управлінського апарату; повільні темпи впровадження новітніх технологій; повільна реакція на зміну зовнішніх умов та обставин (відсутність мобільності системи), що призводило до значної затримки у прийнятті кардинальних управлінських рішень.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [5].

Доходам місцевих бюджетів відводиться особлива роль, адже за їх рахунок фінансуються програми і заходи у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення тощо. Ефективне планування й управління бюджетними доходами дасть змогу перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний добробут своїх мешканців.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є: забезпечення місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг первинної медичної допомоги; розвиток місцевої інфраструктури; надання житлово-комунальних послуг, пасажирських перевезень, розвиток культури та фізичної культури тощо [6].

Отже, спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4, С. 18].

Головним завданням проведення децентралізації бюджетно-податкових відносин є надання регіонам стимулів до саморозвитку, а також зниження ролі держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування. За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать

до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [5, С. 4]. Ключові напрями реформування міжбюджетних відносин зображено на рисунку 1.

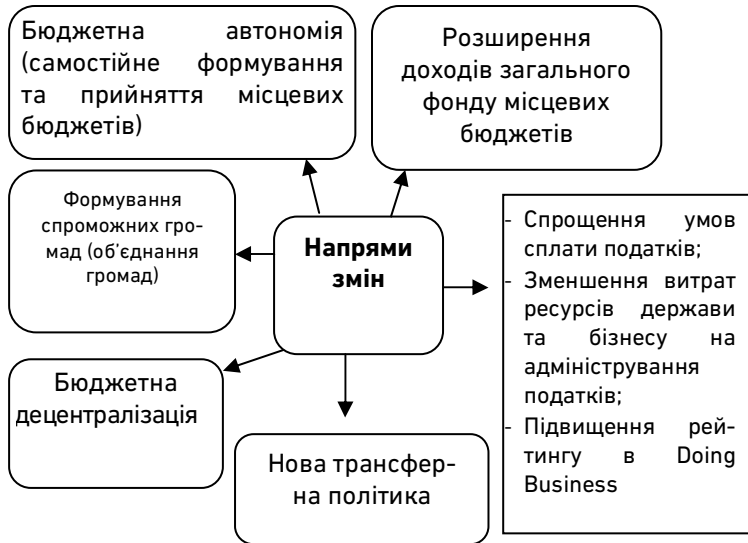


Рис. 1. Ключові напрями реформування міжбюджетних відносин

Зазначимо, що центральні уряди розвинених країн намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних завдань. Як правило, центральна влада в розвинених країнах залишає за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення. У свою чергу, освіта, медицина, комунальне господарство, пожежна безпека, благоустрій, охорона правопорядку передаються на місцевий рівень [7].

Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти та повноваження з їх мобілізації, вони несуть політичну відповідальність за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У цьому випадку громадськість акцентує увагу саме на місцевих чиновниках, що стимулює останніх працювати більш ефективно. Крім того, органи місцевого самоврядування краще знають проблемні сторони регіону, на які потрібно спрямовувати насамперед фінансові потоки. Це сприяє більш ефективному використанню державних коштів.

Як свідчить зарубіжний досвід державотворення, в ринкових економічних системах міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального та фінансового підґрунтя. У багатьох країнах основу фінансової незалежності місцевої влади становлять місцеві податки,

кількість яких досить значна. До складу місцевих належать деякі податки, які в Україні є загальнодержавними (90% податку на прибуток підприємств). Великий перелік місцевих податків і зборів, віднесення до них не лише дрібних і другорядних, а й великих за обсягами надходжень прямих, непрямих і майнових податків зумовлює досить високу їхню фіскальну роль, перетворює місцеві податки і збори в одне з основних джерел доходів місцевих бюджетів [8].

База оподаткування для наповнення місцевих бюджетів включає податок з доходів фізичних осіб, єдиний податок, акцизний збір, податок на нерухомість, податок на землю тощо. В 2016 році очікується зростання бюджетів територіальних громад у порівнянні з 2015 роком, зокрема за рахунок збільшення власних повноважень, зменшення єдиного соціального внеску та навантаження на заробітну плату, виведення її з тіні та зростання.

Для утворення активів територіальних громад необхідною складовою є створення сприятливих умов для роботодавців, які є платниками податків. Позитивом в даному питанні є зниження ставки єдиного соціального внеску (далі ЄСВ) до 22% та скасування єдиного соціального внеску, що утримується із заробітної плати працівників у розмірі 3,6%.

Єдиний соціальний внесок сплачують підприємці за себе та за кожного свого найманого робітника на рахунки органів доходів і зборів за місцем обліку підприємця. За повідомленням Державної фіскальної служби України, надходження єдиного соціального внеску за 2015 рік перевищили прогнозовані показники на 10 відсотків, попри зменшення розміру даного податку майже вдвічі. Зменшення ставки ЄСВ допоможе вивести заробітну плату з тіні та може стати стимулом для збільшення зарплат на легально працюючих підприємствах і, загалом, бути стимулом для легалізації бізнесу в країні. Адже, за оцінками Державної фіскальної служби, 70–80% бізнесу доплачують або повністю виплачують заробітну плату в «конвертах», а щомісячні тіньові доплати становлять від 20 до 50 млрд грн [9]. Це відображається на скороченні доходів державного бюджету, кошти якого йдуть на забезпечення соціальних гарантій держави.

Стабільний соціально-економічний розвиток та зростання рівня життя населення вимагає відповідних капітальних вкладень у виробничу і соціальну сферу. Проте, враховуючи обмеженість бюджетних коштів, важливим напрямком як державної, так і місцевої інвестиційної політики є створення сприятливих умов для залучення приватного інвестиційного капіталу.

Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», який набрав чинності з 1 січня 2013 року, спрямований на створення умов для активізації інвестиційної діяльності, запровадження сприятливих умов

для залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки України, створення нових робочих місць, запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, розвитку регіонів.

Інвестиційним проектом у пріоритетній галузі економіки вважається проект, який передбачається реалізувати на новоствореному або діючому підприємстві, на якому буде проведено реконструкцію або модернізацію та який одночасно відповідає встановленій загальній кошторисній вартості; кількості створених нових робочих місць для працівників, які безпосередньо задіяні у виробничих процесах; середній заробітній платі працівників, яка не менш як у 2,5 рази перевищує розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

За офіційними даними Світового банку, за кількістю встановлених податкових платежів Україна увійшла у топ-100 рейтингу легкості ведення бізнесу та посіла 96 позицію. У 2013 році Україна була на 164 місці із 189 держав світу в рейтингу легкості сплати податків. За рахунок створення привабливого інвестиційного клімату територіальні громади можуть отримати додаткові кошти для забезпечення і підтримання належного рівня життя населення. Громада повинна створити умови для розвитку регіону.

Основною метою будь-якого інвестора є отримання прибутку. На підставі цього визначення на територіальні органи влади покладені надзвичайно важливі повноваження: створити умови для розвитку економіки, притоку інвестицій до району, зростання життєвого рівня населення та збільшення дохідної статті у бюджети як місцевого, так і загальнодержавного рівня. Громада має створити умови для притоку інвестицій за рахунок: високої рентабельності капіталовкладень; дієвої інфраструктури району; достатньо великого ринку збуту; дешевої висококваліфікованої робочої сили; вільного доступу до інформації; некорумпованої місцевої влади; дотримання законодавства на всіх рівнях управління; діючого механізму страхування інвестицій; рівних умов для всіх інвесторів; здатності влади швидко регулювати спірні питання, які виникають між інвесторами і суб'єктами господарювання; інших умов [10, С. 155].

Завданням місцевої влади є пошук інвестора, який зацікавлений в тому, щоб вкласти кошти в розвиток даного населеного пункту, його соціальної інфраструктури. Цим самим забезпечить певну кількість робочих місць для жителів та наповнення місцевого бюджету коштами за рахунок сплати інвестором податків. Але для цього місцева влада має забезпечити інвестору відповідні умови для діяльності: надання території в оренду, надання певних пільг на початку діяльності, невтручання в підприємницьку діяльність та ін.

Громаді, крім матеріальних активів, належать також нематеріальні активи, як то бренд або імідж району, який зміг виділити свої позитивні якості серед інших районів та областей України. Кожен регіон, територіальна громада є унікальною адміністративно-територіальною одиницею. Першочерговим завданням є виготовлення рекламної інформації про район з зазначенням показників життя населення, наявних природних ресурсів, рекреаційних можливостей.

Висновки. Враховуючи, що Урядом задекларовано курс на побудову соціально орієнтованої економіки, значна частина приросту бюджетних надходжень має спрямовуватися на зростання рівня інституційного забезпечення реалізації соціальних гарантій держави.

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. 2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закону України від 24.12.2015 № 909-VIII // Відомості ВР України. – 2016. – № 5. – С. 47. 3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України № 71-VIII від 28.12.2014 2012 // Відомості ВР України. – 2015. – № 7-8, № 9. – 55 с. 4. Децентралізація дає економічне зростання громад і регіонів. В кінцевому результаті виграє кожен громадянин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socportal.info/2016/03/30/detsentralizatsiya-daye-ekonomichne-zrostannya-gromad-i-regioniv-v-kintsevomu-rezul-tati-vigraye-kozhen-gromadyanin.html> 5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/rosibnik_gromadi_1.pdf 6. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1018-р від 30.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1018-2015-%D1%80> 7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України № 837-VIII від 26.11.2015 // Відомості ВР України. – 2016. – № 1. – С. 11. 8. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко // . – К. : Кондор, 2003. – 281 с. 9. Алексєєв А. Детінізація «зарплатної» реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/finances/detinizaciya-zarplatnoyi-reformi.html> 10. Довідка щодо стану інституційного забезпечення інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=127481&cat_id=127480

Рецензент: д.е.н., професор Савіна Н. Б. (НУВГП)

Beztelesna L. I., Doctor of Economics, Professor, Pyvovarchuk L. V., Assistant (National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

DECENTRALIZATION AS THE IMPROVING PROCESS OF FINANCIAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL GUARANTEES

The article proves that decentralization should be seen not only as a process of delegation of state powers to local levels of government, and reform the existing order and financing of institutional support for the implementation of social guarantees. It causes the appearance of local responsibility for funding of the implementation of social security of the state and their effectiveness.

Keywords: decentralization, intergovernmental relations, local community investments, local government, institutional support for the implementation of state social guarantees.

Безтелесная Л. И., д.э.н., проф., Пивоварчук Л. В., ассистент
(Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ПРОЦЕСС УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВА

В статье доказано, что децентрализацию следует рассматривать не только как процесс делегирования государством полномочий местному уровню управления, но и как реформирование существующего порядка финансирования институционального обеспечения реализации социальных гарантий. Она обуславливает появление ответственности на местах за финансовое обеспечение выполнения социальных гарантий государства и их результативность.

Ключевые слова: децентрализация, межбюджетные отношения, территориальная община, инвестиции, местное самоуправление, институциональное обеспечение социальных гарантий государства.
