

достатності виробництва окремих видів продукції та невідповідності обсягів споживання на одну особу рекомендованим нормам для забезпечення нормальної життєдіяльності людини. Звичайно, вказані негативні тенденції посилюються зниженням реального рівня добробуту населення.

Зважаючи на вищевикладене, до пріоритетних напрямів політики розвитку ринків сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів в Україні доцільно включити:

1) скасування мораторію на продаж землі з одночасним забезпеченням її продажу на "прозорих" земельних аукціонах для недопущення концентрації земельних ресурсів в обмеженого кола суб'єктів господарювання;

2) скасування практики субсидювання сільськогосподарських підприємств з одночасним розробленням державної програми залучення інвестиційно-технологічних ресурсів у цю сферу для підвищення рівня конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках;

3) з метою демонополізації ринку посилення контролю з боку Антимонопольного комітету України та адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за порушення антимонопольного законодавства;

4) забезпечення створення оптових ринків сільськогосподарської продукції (далі – ОРСП), що існують у розвинутих країнах світу і покликані враховувати інтереси та забезпечувати численні потреби сільськогосподарських товаровиробників, оптових посередників та споживачів агропродовольства в усіх регіонах України; ОРСП, як свідчить практика розвинутих країн, є одним із прогресивних елементів інфраструктури ринку, який забезпечує надійність, прозорість, демонополізацію, стабільність і відповідність засадам вільної конкуренції;

5) розроблення державної програми популяризації виробничої кооперації між дрібнотоварними виробниками сільськогосподарської продукції, враховуючи ключові переваги такої співпраці та позитивний досвід розвинутих країн;

6) забезпечення мобільності сільського населення через освітню сферу (створення філій освітніх закладів усіх рівнів у районних центрах);

7) заборона адміністративного втручання в регулювання зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією, натомість збільшення державних стратегічних запасів окремих продовольчих товарів для реалізації державних інтервенцій, а відтак, послаблення цінових коливань та унеможливлення спекуляцій на внутрішньому ринку.

IV. Висновки

У результаті проведеного аналізу було встановлено негативні тенденції розвитку ринку сільськогосподарської продукції. Виявлено чинники, що перешкоджають розвитку ринку сільськогосподарської продукції: мораторій на продаж землі, нерозвиненість в Україні сфери страхування кредитних та виробничих ризиків, технологічна відсталість, монополізація ринку, спекулятивний характер діяльності окремих суб'єктів ринку, недосконалість нормативно-розпорядчої та інституційної бази, фактичне знищення кооперативних традицій у виробництві сільськогосподарської продукції, тінізація ринку, неефективність функціонування державної системи інтервенційних закупівель сільськогосподарської продукції.

Визначено пріоритетні напрями політики розвитку ринків сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів в Україні.

Література

1. Березін О.В. Проблеми формування продовольчого ринку України : монографія / О.В. Березін. – К. : Вища школа, 2007. – 211с.
2. Борщевський П. Харчова промисловість України: сучасні тенденції та перспективи розвитку / П. Борщевський, М. Сичевський // Економіка України. – 2003. – № 8 (501). – С. 20
3. Статистичний щорічник України за 2007 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К.: Консультант, 2008. – 486 с.

УДК 35.078.3: 336.1:352

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Монаєнко А.О.

кандидат наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

Annotation

The author conducts the strong and weak sides of financially-budgetary decentralization, its progress trend over the last years and of-

fers the measures of improvement of realization process in Ukraine of financially-budgetary decentralization in the article.

Анотація

У статті досліджено сильні та слабкі сторони фінансово-бюджетної децентралізації, її тенденції розвитку останніми роками та запропоновано заходи удосконалення процесу здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації.

Ключові слова

Бюджет, бюджетні кошти, децентралізація, фінанси, державне управління, місцеві бюджети, регіональне управління.

I. Вступ

Управління розвитком регіонів як механізм державної регіональної політики передбачає залучення й активізацію усіх механізмів, що здатні привести регіональну економіку до стану стабільного розвитку та економічного зростання і сприяти розширенню демократичних процесів на місцях. Фінансово-бюджетна децентралізація як одна зі складових процесу управління здатна не тільки зберегти свій статус каналу перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а й набути ознак регуляторного механізму, що здатен реально впливати на регіональний розвиток – формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми. Параметри фінансово-бюджетної децентралізації є індикаторами, за якими можна оцінити задекларований рівень децентралізації управління в цілому.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити фінансово-бюджетну децентралізацію в регіональному управлінні.

III. Результати

На сьогодні питання фінансово-бюджетної дисципліни, децентралізації перебувають у центрі уваги багатьох фахівців, а саме: М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, А.Д. Бутка, Л.К. Воронової, В.М. Гарашук, А.Б. Ісмаїлова, М.М. Каленського, В.Г. Мельничука, В.П. Нагребельного, А.А. Нечай, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюка, В.О. Шевчука, О.В. Юрченка, а також у працях зарубіжних вчених І.А. Белобжецького, Е.А. Вознесенського, О.Ю. Грачової, С.Н. Рябухіна.

Децентралізація бюджетного процесу і створення чітких та прозорих відносин між державним та місцевими бюджетами є наслідком розвитку країни на демократичних засадах і розбудови та подальшого становлення інституту місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки і забезпечує стійкі темпи економічного зростання. Україна перебуває на етапі становлення

ринкової економіки, і специфіка цього переходу позначається також на процесах бюджетної децентралізації.

Фінансово-бюджетна децентралізація є залежною від розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою. Для оцінювання ступеня фінансово-бюджетної децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості країн світу ці показники зростають. Відносно стабільною залишається ситуація у невеликій групі країн (Данії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах), у деяких країнах частка бюджетів місцевих органів підвищувалась (в Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Люксембурзі), а в деяких знижувалась (у країнах ЦСЄ, Швеції, Швейцарії, Великобританії). Відносне зниження частки місцевих видатків у країнах ЦСЄ не може розглядатися як послаблення децентралізації, більшою мірою воно пояснюється принциповими змінами розрахунків. Що стосується країн Західної Європи, то воно пояснюється або звуженням державного сектора (наприклад, внаслідок приватизації муніципальної власності), або скороченням суспільних видатків [1].

Стан процесу фінансово-бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, зокрема, у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру.

Іншою слабкою стороною фінансово-бюджетної децентралізації в Україні є значна частка трансфертів і переданих доходів, незважаючи на задекларованість процесів податкової і бюджетної децентралізації, на сьогодні структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Якщо у 2002 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2%, у 2003 р. – 34,2%, у 2004 р. – 42,5%, у 2005 р. – 43,5%, у 2006 р. – 46,1%, то за результатами дев'яти місяців 2007 р. цей показник становив 44,2%. Також зменшувалась частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету – від 31,4% у 2002 р. до 23,1% у 2007 р. (30,0 – у 2003 р., 24,9 – у 2004 р., 22,6 – у 2005 р., 23,2 – у 2006 р.) [3].

За результатами дев'яти місяців 2008 р. найвагомими серед трансфертів традиційно залишались дотація вирівнювання – 44,3% і субвенції із соціального захисту населення – 32,9%, інші надходження становили: додаткові дотації – 7,6%, трансферти до спеціального фонду (субвенції) – 3,3%, інші трансферти – 11,9% [2]. Дотація вирівнювання – це так званий “незв’язаний” трансферт, коли кошти виділяються не на визначену мету, а для приведення обсягу доходів місцевих бюджетів до єдиного значення. Тому переважання такого виду передання коштів свідчить про слабкий рівень розвитку бюджетної ініціативи органів місцевого самоврядування і незначну можливість маневрування коштами.

Іншим свідченням посилення тенденцій до централізації є те, що впродовж 2000–2008 рр. частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому стабілізувалась на рівні 7,8% (зменшилась із 11,5% у 1992 р. до 7,3% у 2008 р.), що становить приблизно чверть частки ВВП, яка перерозподіляється через зведений бюджет України [3].

Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням дохідної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвинутість окремих регіонів України.

Централізація фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні. Процес фіскальної децентралізації уповільнився. Тому можна сказати, що Україні й досі властива централізована модель формування бюджетних доходів місцевих органів влади. Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Розвиток системи фінансів не сприяє забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць.

Така ситуація не є прийнятною, оскільки місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування. І відповідно, негативними наслідками централізації бюджетної системи є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги). Нераціональна система бюджетних відносин між рівнями бюджетного устрою послаблює здатності місцевих органів влади до прове-

дення раціональної бюджетної політики, яка сприяла б формуванню сприятливого інвестиційного клімату. До того ж політика бюджетного вирівнювання, що втілюється в Україні, не забезпечує умови для швидкого набуття тенденції до економічного зростання, оскільки навіть регіони, з бюджетів яких передаються кошти до державного бюджету, не мають для цього достатніх фінансових ресурсів. Крім того, в умовах нерозвинутості на місцях суспільних та політичних інститутів місцеві органи влади при значному обсязі фіскальних повноважень можуть проводити безвідповідальну боргову політику, що загрожує розбалансованістю економічного становища, уповільнює процеси реструктуризації регіональної економіки.

Поступове зміщення акцентів до підвищення рівня фінансово-бюджетної децентралізації відбулося останніми роками. Про якісні зміни у сфері бюджетної (фіскальної) децентралізації та у формуванні відносин державного та місцевих бюджетів свідчить той факт, що, згідно з Державним бюджетом України на 2008 р., питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті збільшилась до 43,5%. З метою збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами та наближення суспільних послуг до їх безпосереднього споживача місцевим бюджетам передано такі цільові видатки (які у 2006 р. здійснювалися з державного бюджету або надавалися у вигляді субвенцій): видатки на компенсаційні виплати інвалідам на бензин, техобслуговування транспорту та транспортне обслуговування, встановлення телефонів; видатки на реструктуризацію заборгованості за виплатами науково-педагогічним працівникам; видатки на забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання. Крім того, для забезпечення державної підтримки депресивних територій на виконання Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” було виділено субвенцію місцевим бюджетам для стимулювання розвитку депресивних територій у сумі 100 млн грн. Сума субвенцій, які надавалися у 2007 р. з державного до місцевих бюджетів, збільшена на 55,2%.

Згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік”, питома вага доходів загального фонду місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету є найвищою за останні чотири роки і становить 25,3%. Однак разом з тим на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій, у 2008 р. планується спрямувати 150 млн грн (що в 1,5 рази більше від обсягу 2007 р.). Крім того, збільшено обсяг трансфертів з державного

бюджету до місцевих на 855,9 млн грн. Щорічне збільшення обсягу коштів, що виділяються на потреби територій через місцеві бюджети, внаслідок своєї гарантованості не сприяє підвищенню ініціативності територіальних громад у пошуку джерел наповнення бюджетів та самостійного, самодостатнього забезпечення власних потреб.

Рівень фінансово-бюджетної децентралізації є показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій. Про ситуацію в Україні сьогодні можна сказати, що процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Децентралізацію у сфері бюджетно-податкових відносин регулюють Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), "Про місцеві державні адміністрації" (1999), Бюджетний кодекс України (2001), Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" (2004), а також постанови Кабінету Міністрів України про формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Зокрема, законодавчо встановлено, які повноваження мають місцеві органи щодо формування та виконання місцевого бюджету. Однак не встановлено прямих відносин між державним та бюджетами місцевого самоврядування, таким чином, районний бюджет є перерозподільною ланкою бюджетних коштів.

Фінансово-бюджетна децентралізація закріплена у Бюджетному кодексі України, де визначено доходи усіх рівнів бюджетів, видатки бюджетів і відносини державного та місцевих бюджетів. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами постійно вдосконалюється, змінюються підходи до її застосування. Це не сприяє прогнозованості та спланованості коштів місцевих бюджетів. Крім того, формула не дає змоги повністю врахувати місцеві особливості розвитку територій.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів. Концепція передбачає перетворення місцевих бюджетів в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами й удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин.

Причому на першому етапі реалізації зазначеної Концепції передбачається удосконалити формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Від подальшої фіскальної децентралізації очікується підвищення ефективності надання публічних послуг, прискорення темпів економічного зростання, зниження міжрегіональних диспропорцій у рівні життя населення окремих регіонів.

Необхідно зазначити, що обрахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у видатках і доходах зведеного бюджету не дають повного уявлення про рівень бюджетної автономії, не дають змоги оцінити самостійність органів місцевого самоврядування та співвідносність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому неочевидно, що збільшення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є ознакою збільшення автономії місцевих органів влади у прийнятті податково-бюджетних рішень. На порядку денному постало питання формування методології обрахунку рівня фінансово-бюджетної децентралізації, з тим щоб мати змогу оцінити рівень задоволення потреб місцевих бюджетів у коштах та оцінити ефективність надання і витрачання бюджетних коштів.

Поняття фінансово-бюджетної децентралізації має політичні, економічні й інституційні аспекти міжбюджетних відносин й охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Ефективно розроблена політика фінансово-бюджетної децентралізації має зміцнювати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень, тому фінансово-бюджетна децентралізація має включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень. Потрібне підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку і зростання, залучення інвестицій з тим, щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів. Модифікації потребує і сама система розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи, за якої має бути унормована частка доходів і видатків у зведеному бюджеті на рівні, що не тільки підтверджений практикою загальноєвропейських країн із тривалими традиціями бюджетної децентраліза-

ції, а й відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

IV. Висновки

Децентралізація системи управління проголошена важливим елементом подальшого державотворення. Фінансово-бюджетна децентралізація має проходити паралельно із децентралізацією владних повноважень. Будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних відносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти – політичний та економічний. Перший – це реакція на регламентацію діяльності місцевих органів з центру, другий – це наслідок надмірної розподільчої діяльності з центру і необхідність більш ефективного використання наявних ресурсів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів втілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно вдосконалити процес здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації і для цього, на нашу думку, слід вжити таких заходів:

1) змінити методику оцінювання бюджетної децентралізації – рівень процесів децентралізації слід оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, рівень свободи у здійсненні місцевих позик;

2) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

4) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, щоб створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

5) позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики надання врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи.

Література

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік. / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, Т.С. Бабич, В.В. Зубенко; Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2006. – С. 89–119.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2007 року / ІБСЕД, Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2007. – С. 92–116.
3. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 342.553:352.07(477)

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сай І.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines the place of local self-government institute in the local control and development of territories, problem of legislative determination of functions and sphere of local self-government system organs activity, basic priorities are outlined in activity of organs of local self-government in the article.

Анотація

У статті автором досліджено місце інституту місцевого самоврядування в системі місцевого управління та розвитку територій, проблеми законодавчого визначення функцій та сфери діяльності органів місцевого самоврядування, окреслено основні пріори-