

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Кафедра регіональної політики та
публічного адміністрування*

**РОЗВИТОК СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Матеріали науково-практичної конференції
до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України
та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та
публічного адміністрування*

29 квітня 2015 року

Одеса
ВИДАВНИЦТВО
ОРІДУ
НАДУ
2015



УДК 353.9:342.25

Р 64

ББК 65.04:67.9(4Укр)301.11.2

Редакційна колегія:

д.політ.н., проф. Іжа М.М.

д.держ.упр., доц. Молодожен Ю.Б.

д.філос.н., проф. Балабаєва З.В.

д.політ.н., проф. Мамонтова Е.В.

к.політ.н., доц. Свірін М.Г.

к.ф-м.н., доц. Пігарєв Ю.Б.

к.держ.упр., доц. Колісніченко Н.М.

к.держ.упр., доц. Берегой Т.А.

к.пед.н. Євстюніна Ю.В.

к.держ.упр. Чебан О.І.

Р 64 **Розвиток** системи регіонального управління в умовах децентралізації : матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квіт. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 312 с.
ISBN 978-966-394-069-4

Матеріали публікуються в авторській редакції

ББК 65.04:67.9(4Укр)301.11.2

ISBN 978-966-394-069-4

© ОРІДУ НАДУ
при Президентіві України, 2015.

ГЛУЩЕНКО ЮЛІА АНАТОЛІЇВНА

докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування, управління містом НАДУ при Президентові України, к.е.н., доцент

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Фінансова незалежність місцевих органів влади – важлива умова розвитку демократії в Україні. Сутність її полягає у можливості самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку територій. Забезпеченням такої фінансової незалежності територіальних громад, вбачається у децентралізації влади і відповідному розподілі між центром і регіонами [5, с. 67].

За визначенням англійського ученого В. Оутса, «децентралізація – право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [8, с. 115]. Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території [2]. Місцевий бюджет – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [6].

Розглядаючи стан формування системи місцевих бюджетів з часів здобуття Україною незалежності відмітимо, що уряд дедалі більшою мірою перекладав більшість соціальних видатків на місцеві бюджети у формі незабезпечених видаткових доручень. Протягом 1995-1998 рр. міжбюджетні відносини залишалися неврегульованими (дефіцит місцевих бюджетів в 1998 р. склав 1,8 млрд. грн.) [3, с.52]. Недосконалість існуючої бюджетної системи призвела до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження їх доходів з метою отримання більшої частки дотації.

З прийняттям в 2001 році Бюджетного кодексу України запроваджується новий підхід до формування бюджетів на формульній основі та за програмно-цільовим методом. Збалансування неповністю забезпечених власними доходами бюджетів досягається шляхом надання їм додаткових коштів у вигляді трансфертів [7]. Однак, безправність бюджетів базового рівня перед владними супроводжується зниженням для них трансфертних платежів, за рахунок завищення дохідної бази та обмеження обсягу потреби у видатках.

Зазначені та ряд інших проблемних питань функціонування міжбюджетних відносин в державі передують виданню нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. [1]. Згідно з яким вводиться податок на нерухоме майно (ст.69), місцевому самоврядуванню дозволяється вводити додатковий податок на прибуток (ст.71),

запроваджується система стимулювання місцевих органів влади (ст.108). Проте, завищеність планових показників бюджетів та відсутність чітко сформульованого механізму стимулювання, створює можливості для певних маніпуляцій. Фінансова незабезпеченість делегованих, органам місцевого самоврядування, сприяє виникненню касових розривів. Необхідність отримання бюджетних позичок та додаткових дотацій з державного бюджету створює фінансову залежність місцевих органів влади. В зв'язку з цим, система місцевих бюджетів та система міжбюджетних відносин вкрай потребує реформування, вдосконалення фінансових інструментів та методів бюджетного регулювання.

Подальшим кроком в цьому напрямі стає формування доходів місцевих бюджетів на 2015 рік з врахуванням змін, внесених до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Зокрема, скасовано місцеві збори, встановлено нові нормативи відрахувань податку на доходи фізичних та екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), закріплено за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, передано з державного бюджету до місцевих бюджетів плату за надання інших адміністративних послуг та державного мита, запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж, розширена база оподаткування податком на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна [1]. Хоча, зараз вже виникають нові складнощі щодо порядку адміністрування окремих податків через незавершеність процесу проведення нормативної грошової оцінки землі. [4]. Крім того, при запровадженні системи бюджетного вирівнювання (залежно від рівня надходжень на одного жителя за податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб не проведення коригування податкової бази в зв'язку зі змінами місця обліку великих платників податків, призводить до втрат місцевих бюджетів (зокрема, Полтавської області понад 100 млн.грн.). Зменшення у 2015 році для обласних бюджетів з 50 до 25 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення стримує розвиток фінансової децентралізації. В зв'язку з цим, вже на початку бюджетного року з'являються проблеми з своєчасністю отримання заробітної плати в бюджетній сфері, зокрема освітніми та медичними установами, які згідно нововведень будуть фінансуватися за рахунок державних субвенцій[4].

Підсумовуючи дослідження варто зазначити, що формування місцевих бюджетів є одним з найважливіших завдань державних фінансів, і тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування. Зважаючи на ряд здійснених ефективних кроків в напрямку досягнення фінансової децентралізації, досі чітко не розмежовано повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відчутним негативним впливом на формування місцевих бюджетів є дисонанс між бюджетним законодавством та відповідними положеннями Конституції України, «Про

адміністративно-територіальний устрій», а також Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Ліквідація рівня громади суперечить принципу субсидіарності, щодо надання послуг громадянам на найнижчому можливому рівні. Позбавлення місцевих громадян права впливу в освітній та медичній сферах знижують якість місцевого самоврядування. Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання не стимулює до нарощування податкової бази. Враховуючи зарубіжний досвід, вбачаємо проведення бюджетного регулювання доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням рівня податкового потенціалу регіону. З метою уникнення втрат місцевих бюджетів в поточному році необхідним є проведення коригування розрахунку обсягів реверсної дотації. Справляння податку на нерухомість відмінного від земельної ділянки та плати за землю потребує запровадження обов'язкового загального декларування прав на нерухоме майно та земельні ділянки.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Вікіпедія: децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>
3. Глущенко Ю. А. Формування місцевих бюджетів в Україні [Текст]: дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Ю. А. Глущенко; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2004. – 201 арк.: рис. - арк. 169-180.
4. Дубровик А. Місцеві бюджети – 2015: нові загрози та можливості / А. Дубровик // День. – 2015. – №8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua>.
5. Князев С. І. Сучасний стан та особливості регіоналізації бюджетної системи / С. І. Князев // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 66 – 71.
6. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
7. Чумаченко М. Г. Формування місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин : монографія / М. Г. Чумаченко – К. : МІПА, 2001. – 96 с.
8. Qates W. Fiscal Federalism. New-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Свірін Михайло

Забезпечення реалізації європейських принципів місцевого самоврядування як орієнтир для здійснення децентралізації влади в Україні 81

Сивак Тетяна

Децентралізація влади в Україні: прогнозовані ризики 83

Сивий Руслан

Пропозиції щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах сталого розвитку регіону 86

Сталенна Лариса

Децентралізація як механізм попередження та врегулювання сепаратистських конфліктів 88

Тараненко Оксана

Впровадження проектного підходу в діяльність органів місцевого самоврядування в умовах посилення процесів децентралізації 91

Чижова Світлана

Загальні проблеми перерозподілу влади в умовах децентралізації 93

СЕКЦІЯ 2**ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ****Бобровська Олена, Мунько Анна**

До питання фінансово-економічного забезпечення муніципальних утворень в умовах бюджетної децентралізації 97

Бондаренко Оксана

Бенчмаркінг ефективного місцевого самоврядування в умовах децентралізації 100

Войновський Микола

Інституційно-організаційні засади місцевого самоврядування 102

Воронов Олександр

Прийняття державно-управлінських рішень в умовах децентралізації 105

Георгієва Ірина

Децентралізація влади як складова здійснення ефективного регіонального управління в Україні 108

Герасимюк Костянтин

Оптимізація територіального поділу на рівні сільських громад 111

Глущенко Юлія Формування місцевих бюджетів України в умовах розвитку фінансової децентралізації	113
Дуков Дмитро Шляхи удосконалення інституціонального забезпечення угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського досвіду	116
Дунаєв Ігор Інтеграційна роль енергетики у забезпеченні взаємоузгодженого сталого розвитку українського регіону	118
Запорожець Сергій Щодо використання механізмів державно-приватного партнерства на регіональному рівні	121
Зварич Мар'яна Співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні в Україні	123
Козлова Людмила Адаптація структури органів місцевого самоврядування до реалізації проектів публічно-приватного партнерства	126
Корнієвський Сергій Синергетичне поєднання типів децентралізації як основа побудови нової системи регіонального управління	127
Луханіна Анна Співробітництво органів місцевого самоврядування та його вплив на розвиток туризму	130
Маєв Андрій Система регіонального управління Французької республіки	132
Молодожен Юлія Аналіз впливу політики на рівень конкурентоспроможності регіону на прикладі Одещини	134
Осадчук Світлана Пріоритети державної регіональної політики на сучасному етапі	138
Пархоменко-Куцевіл Оксана Формування кадрового потенціалу державної служби через компетенції	141
Пахомова Тетяна Деякі питання використання механізмів партнерської взаємодії в сфері підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців	144
Полінчук Кирило Інституалізація державної регіональної інвестиційної політики	147

Наукове видання

РОЗВИТОК СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Матеріали науково-практичної конференції
до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України
та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та
публічного адміністрування*

29 квітня 2015 року

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 23.04.2015.
Формат 60х84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 20,1.
Тираж 100 прим. Зам. № 17/04.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua