

ПРИНЦИПИ СУБСИДІАРНОСТІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

МОХОНЧУК Богдан Сергійович,

студент факультету підготовки кадрів для
органів юстиції Національного університету
«Юридична академія України ім. Я. Мудрого»

Місцеве самоврядування в Україні гарантується Конституцією (ст. 7) та являє собою систему органів публічної влади, які спрямовані на забезпечення безпосередніх потреб територіальної громади в межах її проживання. Реалізація функцій зазначених органів неможлива без власного фінансування, тому бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів. Наявність такої системи викликає потребу розподілення повноважень між відповідними органами на державному та місцевому рівнях. В основу вказаного розподілу покладено такі чинники, як забезпечення певного рівня свободи територіальної громади для реалізації власних функцій та цілей, вища інформованість та компетентність органів місцевого самоврядування у вирішенні окремих питань (транспорту, розвитку ЖКГ та ін.) на локальному рівні, різні ступінь розвитку та форма господарського спрямування регіонів країни та ін. Проте не може мати місце ефективне здійснення цілей, покладених на місцеве самоврядування, за умови низького обсягу бюджетного фінансування, недостатньо розвинутого механізму міжбюджетних трансфертів та при відсутності необхідних податкових повноважень. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування в статті 9 містить положення, в яких зазначається, що «Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [1]. Тому держава повинна не просто покривати видаткову частину місцевих фінансів за допомогою, наприклад, механізму міжбюджетних трансфертів, а й створювати умови для формування власних бюджетів із доходів на відповідній місцевості.

Реалізацію вищезазначених положень повинні забезпечити принципи субсидіарності та децентралізації. *Принцип субсидіар-*

ності – організаційний та правовий принцип, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним. Зазначений принцип є основоположним серед країн Європейського Союзу. Амстердамський договір додав до договору «Про заснування Європейської спільноти» протокол «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», де викладені керівні настанови щодо субсидіарності. Зазначений принцип досить тісно пов'язаний з поняттям децентралізації. Під *децентралізацією*, зокрема бюджету, варто розуміти процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих, а також до органів місцевого самоврядування. Фіскальна політика децентралізації передбачає врахування особливостей та забезпечення інтересів конкретного регіону, оскільки кожен з них характеризується власними ознаками (кількість населення, розвиток окремих галузей господарства і промисловості, динаміка споживання економічних ресурсів та ін.), а вищі органи державного управління є недостатньо поінформованими та не можуть повною мірою врахувати і забезпечити їх локальні потреби. Україну можна віднести до списку країн з перехідною економікою, тому доцільним вбачається підтримати позицію науковця Наталії Калінюк, яка зазначає: «Враховуючи те, що фіскальна децентралізація дає простір для інновацій, нестандартних рішень, розширює можливості для участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, сприяє підвищенню ефективності послуг, що надаються населенню, вона є особливо привабливою в умовах перехідної економіки [2, с. 323]».

Умовою існування даних принципів є їх законодавче закріплення. Зокрема ст. 143 Конституції України наділяє територіальні громади села, селища та міста такими функціями, як:

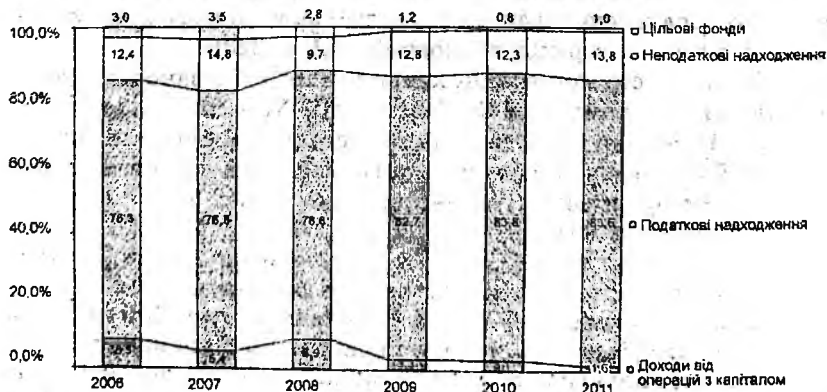
- безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль за їх виконанням;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням, ін.

Проте, аналізуючи положення Закону України «Про місцеве самоврядування», можна зробити висновок, що велика час-

тина їх повноважень є делегованими (державними). Також відповідно до ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», вони можуть здійснювати повноваження органів місцевого самоврядування, у разі делегування їх відповідними радами. В такому разі в управлінні місцевих державних адміністрацій перебуватимуть також об'єкти спільної власності територіальних громад. Тому в Україні, як зазначає науковець Ірина Єфремова, «з одного боку, створюються умови для активного та не завжди обґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування, з іншого – обласним і районним радам дозволяється по-своєму тлумачити нечітко визначене у законодавстві поняття спільних інтересів територіальних громад і таким чином перебирати на себе все більшу частку місцевих повноважень» [3, с. 27].

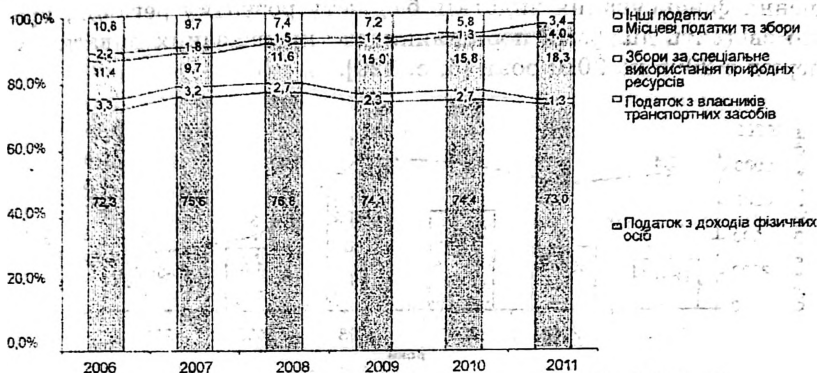
Варто зазначити, що законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування є не єдиною перепоною на шляху децентралізації бюджетної системи України. Адже для надання певної автономії вказаним органам можливе лише за умови створення ефективної системи формування бюджетів відповідного рівня. Структура надходжень до місцевих бюджетів складається в основному з таких груп, як доходи від операцій з капіталом, податкові надходження, неподаткові надходження та цільові фонди [4, с. 19].

Динаміка структури надходжень до місцевих бюджетів у березні 2006–2011 років



Як бачимо, основну частину доходу місцевих бюджетів формують податкові надходження. Останні складаються із податку з доходів фізичних осіб, податку з власників транспортних засобів, зборів за спеціальне використання природних ресурсів, місцевих податків і зборів та інших податків [4, с. 20].

Динаміка структури податкових надходжень у січні–березні 2006–2011 років



Виходячи з аналізу зазначених діаграм, можна стверджувати, що найвагомим елементом у формуванні місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб. Регулювання саме таких надходжень і викликає багато запитань. Адже цей податок повністю встановлюється державою і має чітке закріплення в ст. 65 Бюджетного кодексу України. Органи місцевого самоврядування не можуть самостійно визначати ставку чи якимось іншим чином впливати на обсяг надходжень вказаних нарахувань. Тому частка власних доходів місцевих бюджетів є доволі низькою, що призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні безпосередньо дохідної частини місцевих бюджетів та спектра податкових надходжень взагалі.

Окрім того, централізована система управління бюджетною системою ставить місцеві бюджети у залежність від трансфертів із державного бюджету. Це явище не можна вважати позитивним хоча б по тій простій причині, що надання бюджетних платежів у вигляді дотацій, субвенцій та інших трансфертів мають програмно-цільовий характер. Тому органи місцевого самоврядування, які в свою чергу є більш поінформованими в

питаннях місцевого рівня, фактично відсторонюються від можливості визначення того, які саме сфери суспільних відносин повинні першочергово фінансуватись на місцях.

Підсумовуючи вищесказане, варто зазначити, що відсутність належної реалізації принципів субсидіарності та децентралізації в Україні призводить до негативного фактору зменшення фінансування видатків бюджету розвитку регіонів, про що свідчить діаграма порівняння частки вказаних видатків у період з 2005 по 2010 роки [5, с. 129].



Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 2. – К.: Вид-во УАДУ. – с. 322–328.
3. Єфремова І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів / І. Єфремова // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 9. – с. 25–28.
4. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.04.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bankbudget/2011_03_bank&budget_new_ukr.pdf;
5. Лободіна З. Фінансування видатків місцевих бюджетів: стан і проблеми здійснення / З. Лободіна // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 2(31). – с. 123–130.