

УДК 338

А. О. Козенко,  
аспірантка кафедри фінансів  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Приводяться результати дослідження проблем розподілу завдань і функцій владних повноважень під час процесу децентралізації в Україні. Сформуовано пропозиції щодо удосконалення розподілу повноважень на сучасному етапі реформування бюджетної системи України.*

**Ключові слова:** децентралізація, державна політика, делегування повноважень, міжкурядові трансферти.

*In the article is results of Ukrainian problems of assignment responsibilities and functions of authorities under the process of decentralization in Ukraine. Nowadays reforms and decentralization process can be estimated as inefficient.*

*Forming the suggestions for improving of assignment responsibilities for reforming the budget system of Ukraine.*

**Keywords:** decentralization, state policy, delegation of powers, intergovernmental transfers.

**Актуальність.** Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Взаємодія різних рівнів влади повинна базуватися на загальнодержавній стратегії, що має чіткі цілі та завдання. Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави. Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства. Цей складний процес потребує адекватного розуміння суті децентралізації, продуманості та виваженості дій, оскільки торкається різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних, культурних. Демократизація політичної системи, розвиток управлінського потенціалу, удосконалення бюджетної системи, процедур управління тощо на всіх рівнях державної ієрархії за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для побудови сучасної держави.

Успіх реформування в напрямі фискальної децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності в державному секторі за територіальними органами влади. Скрізь у світі відомі загальні засади побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин, а саме розподіл повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, а також повноважень з отримання доходів, побудова системи міжбюджетних трансфертів та здатність місцевих урядів брати позики.

Основна мета міжбюджетних відносин полягає у встановленні справедливого та неупередженого розподілу публічних фінансів, забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

**Метою статті** є механізм розподілу завдань бюджетних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Ступень розробленості теми.** На сьогодні питання фінансово-бюджетної децентралізації перебувають у центрі уваги багатьох фахівців, а саме: І.О. Луїної, І.С. Волохової, В.І. Кравченка, С.В. Слухая, а також у працях зарубіжних вчених, Е.А. Вознесенської, Р.Бола, Р.Д.Ебела, Річарда М. Берда та ін.

**Результати.** На початковому етапі реформи, яка ставить за мету проведення децентралізації, розподіл завдань між державним, регіональним та місцевим рівнями влади є важливим фактором здатності держави покращувати надання послуг населенню, а також допомагати у формуванні належного середовища для регіонального економічного розвитку.

В науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття "децентралізація":

— "характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації" [4, с. 16];

— "самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому" [2, с. 112];

— "передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем" [7, с. 111];

— "процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації" [5, с. 51].

Аналіз наведених тлумачень свідчить про те, що децентралізація трактується як явище, дія (передання, процес передачі) та характеристика управлінської дії (самостійність).

Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень здійснюється за принципом, що завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління (наприклад, на рівні муніципалітетів), повинні здійснюватися саме там, тоді як за завдання, що є поза межами невеликого муніципалітету, мають відповідати регіональні органи управління.

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим [5; с. 78].

У бюджетній системі України не відбулася справжня децентралізація, що передбачала б існування автономних доходних джерел кожної ланки управління.

Непідзвітність і непідконтрольність місцевої влади, особливо місцевих державних адміністрацій, громад та її залежність від центральної влади призводить до того, що влада на місцях керується не так інтересами громади, як власними інтересами або інтересами центральної влади. Особливості бюджетного процесу – планування та виконання бюджету "зверху вниз" – об'єктивно унеможливають врахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади. Донині не сформовано дієві механізми виявлення інтересів громади та їх врахування в діяльності органів місцевої влади. Пропорційні вибори в міські ради, ради районів та областей поглибили відірваність депутатів від жителів громад, їхніх інтересів. Депутати, представники партій у місцевих радах часом переймаються не так реалізацією інтересів мешканців громад, як ідеологічною боротьбою за владу.

Необхідність централізації публічних фінансів задля надання однакового рівня публічних послуг має наслідком недостатню власну фінансову базу органів місцевого самоврядування і їх залежність від трансфертів з Державного бюджету. Загалом власні надходження органів місцевого самоврядування становлять невелику частку місцевих бюджетів: менш як 10% загальних надходжень. Крім того, деякі з місцевих податків і зборів достатньо складні в адмініструванні. Через це органи державної податкової служби на місцях фактично не зацікавлені у збиранні місцевих податків і зборів, що знижує контроль за їх сплатою. В Україні досі відсутній податок на нерухомість, який у багатьох країнах дає найбільші та найстабільніші надходження до місцевих бюджетів і є гарантією їхньої фінансової спроможності. Крім того, наявна процедура розподілу надходжень від загальнодержавних податків і зборів, отриманих понад встановлені законом про державний бюджет фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, не сприяють зацікавленості органів місцевого самоврядування навіть спроможених міст у збільшенні таких надходжень. Чинне законодавство не стимулює органи місцевого самоврядування сприяти розвитку місцевого бізнесу, який, своєю чергою, створював би нові робочі

місяця. Чи не єдиний виняток – малий бізнес, що працює на спрощеній системі оподаткування [3; с. 25].

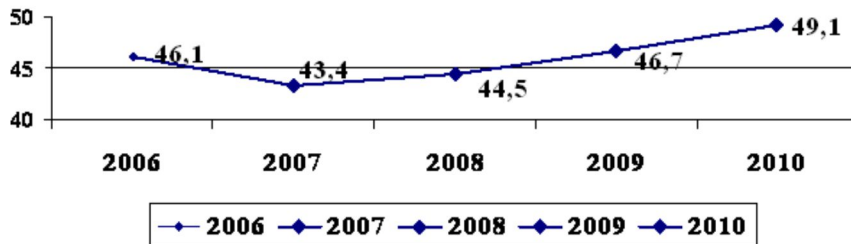
Одним із шляхів досягнення стимулювання комплексного і динамічного регіонального розвитку, посилення ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є заходи з децентралізації витратків та реформування міжбюджетних відносин. Ухвалення Бюджетного кодексу України в 2010 році стало вагомим кроком на шляху до модернізації міжбюджетних відносин.

Бюджетний кодекс України передбачає ряд норм, спрямованих на сприяння регіональному економічному зростанню з урахуванням збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, запровадженню нових інструментів стимулювання регіонального розвитку та удосконаленню міжбюджетних відносин.

Виконання місцевих бюджетів у 2010 р. відбувалося за умов збільшення їх залежності від ресурсів державного бюджету, про що свідчить суттєве зростання абсолютних обсягів та питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів.

Загальний обсяг наданих із державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам збільшився порівняно з 2009 р. на 15 млрд. 460,7 млн. грн., або на 25,1 відс., а питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів досягла 49,1 відс., або зросла на 2,4 відс. пункти (рис. 1), що суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

**Питома вага міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (%)**



**Рис. 1. Питома вага міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (%).**

Численні зміни, які вносяться до розмірів та видів міжбюджетних трансфертів протягом бюджетного року, в тому числі у порядку, який не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України, призводять до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршують прогнозованість ресурсів місцевих бюджетів, необхідних для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і повноважень [6; с. 78].

Бюджетним кодексом у новій редакції передбачений цілий ряд заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій.

Зокрема, з метою збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами вперше до місцевих бюджетів передаються доходи державного бюджету, а саме: по 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення, збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення; плата за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів) тощо.

У 2010 р. планові показники доходної частини місцевих бюджетів (164 млрд. 50,3 млн. грн.) недовиконані (96,8 відс.). Місцевими бюджетами фактично залучено 158 млрд. 282 млн. грн., в тому числі до загального фонду надійшло 140 млрд. 20,5 млн. грн., або 96,4 відс. до плану, до спеціального фонду - 18 млрд. 1,5 млн. грн., або 93,3 відс. відповідно, що негативно позначилося на рівні та ості здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Основна частина ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування (майже 86 відсотків), формуються на центральному рівні і можуть бути спрямовані лише на виконання функцій, переданих державою. Одночасно зменшилися у порівнянні з плановими показниками обсяги питома вага власних доходів (табл.1).

Показники	млн. грн.		%	
	План	Фактично	План	Фактично
<i>Доходи, формування яких здійснюється на центральному рівні</i>				
Доходи загального фонду (1 копик)	59868,6	58816,7	34,4	36,9
Субвенції загального фонду	28926,5	28151,9	17,6	17,6
Субвенції спеціального фонду	6616,3	5391,1	4	3,4
Дотація вирівнювання	43640,5	43640,5	26,5	27,4
Додаткові дотації	582,8	582,8	0,3	0,4
<b>Разом</b>	<b>139635</b>	<b>136583</b>	<b>84,8</b>	<b>85,7</b>
<i>Доходи, формування яких здійснюється на місцевому рівні</i>				
Доходи загального фонду (2 копик)	12176,9	8828,6	7,3	5,5
Доходи спеціального фонду	12865,5	14008,4	7,8	8,8
<b>з них числі власні надходження бюджетних установ</b>	<b>3787,1</b>	<b>6653,3</b>	<b>2,3</b>	<b>4,2</b>
<b>Разом</b>	<b>25042,3</b>	<b>22837</b>	<b>15,2</b>	<b>14,3</b>
<b>Всього</b>	<b>164677</b>	<b>15942</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Таблиця 1. Структура доходів місцевих бюджетів у 2010 р.\***

\*Розраховано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2010 р.

Таким чином, аналіз виконання доходної частини місцевих бюджетів засвідчив, що у 2010 р. недоотримано фінансових ресурсів в результаті невиконання планових показників негативно впливає на виконання місцевих бюджетів, в цілому, погіршує рівень та якість соціальних послуг, що надаються населенню, не дозволяє забезпечити якісне та в повному обсязі виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування; спостерігається стійка тенденція збільшення залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади щодо формування та виконання доходної частини місцевих бюджетів. Фінансовий ресурс, який розраховується та розподіляється на рівні держави, складає майже 86 відсотків до загального обсягу надходжень місцевих бюджетів.

До витратків місцевих бюджетів, що враховуватимуться при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включено фінансування заходів з позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації, фінансування яких зараз здійснюється за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів. Тим самим вивільнено ресурс на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування [1; с. 78].

Витатки місцевих бюджетів без урахування коштів, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, проведені у загальній сумі 58 млрд. 667,9 млн. грн., або 94,5 відс. від запланованого на 2010 р. обсягу 67 млрд. 868,5 млн. грн.), та на 22 млрд. 419,7 млн. грн. 12 більше порівняно 2009 р. (табл. 2).

Таблиця 2. Структура видатків у 2010 р. за функціональною класифікацією\*

Найменування галузі	Обсяги видатків, проведених з місцевих бюджетів (млн. грн.)			Питома вага видатків у загальному їх обсязі (%)
	План на 2010	Факт 2010 р.	% виконання плану	
Загальнодержавні функції	11197,5	10244,9	91,5	6,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	257	254,9	99,2	0,2
Економічна діяльність	10790,2	7802,4	72,3	4,9
Освіта	51693,7	50982,3	72,3	4,9
Охорона здоров'я	35591	36009,1	101,2	22,7
Духовний та фізичний розвиток	6548,9	6359,4	97,1	4,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення	35938,7	35223,5	98,0	22,2
Охорона навколишнього середовища	1173,9	579,7	80,9	0,4
Житлово-комунальне господарство	7250,2	4586,8	63,3	2,9
Інші видатки	7769	7427,4	89,2	4,2
<b>Разом</b>	<b>167868,9</b>	<b>158667,9</b>	<b>94,5</b>	<b>100</b>

\* Розраховано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2009-2010 рр.

Абсолютне збільшення у 2010 р. обсягів видатків, що здійснювались з місцевих бюджетів, не забезпечило умов для економічного зростання регіонів, о що свідчить збереження негативної тенденції до збільшення у видатках місцевих бюджетів питомої ваги поточних витрат, тобто додатково отримані кошти спрямовано в основному на «проїдання» ресурсів.

Проблема розмежування сфер відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Принципова слабкість нинішнього розподілу фінансування видатків спричинена розділенням сфер фінансової відповідальності, з одного боку, та пов'язана з правом зменшувати або збільшувати зобов'язання за видатками - з іншого. Стає очевидним, що відповідальність органів влади певного рівня слід привести у відповідність із їхніми правами щодо прийняття рішень. Відповідно до чинного законодавства місцеві органи влади мають право визначати розподіл фінансових ресурсів за категоріями видатків. Законодавство також зобов'язує їх забезпечувати збалансованість їхніх бюджетів. Але, водночас, вони часто змушені дотримуватися галузевих норм і мають дуже мало прав визначати затрати в різних галузях. Ця незбалансованість спостерігається більшою чи меншою мірою у різних галузях - найбільш яскраво у сфері соціального захисту; дещо меншою мірою також у сфері освіти та охорони здоров'я. Наслідком такої незбалансованості є не забезпечені фінансово повноваження та передумови для накопичення заборгованостей.

Проведений аналіз показав, що існує значна залежність місцевих бюджетів різного рівня від міжбюджетних трансфертів; система надання додаткових коштів є недостатньо врегульованою і значною мірою залежить не від встановленої формули, а від рішень органів виконавчої влади [4; с. 101].

З вище зазначеного можна зробити висновок, що в Україні усунути проблеми розподілу бюджетних повноважень щодо здійснення доходів і видатків між рівнями публічної влади у сфері вертикальних міжбюджетних відносин, а саме з приводу прав на частину додаткового бюджетного ресурсу, що передається з одного бюджету до іншого, а також відповідних обов'язків щодо видатків між бюджетами вищого і нижчого рівнів з урахуванням вертикальної побудови бюджетної системи.

#### ВИСНОВКИ

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні.

У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити відносини між МДА та органам місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має зберегти свої права з одночасним здійсненням частини функцій виконавчої влади. Межі взаємодії між цими органами та способи вирішення між ними конфліктів має встановлювати законодавство.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

Отже, децентралізація має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III, зі змінами. – <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.19.27.&nobreak=1>
2. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] / Луніна І.О. // К.: Наукова думка - 2006. - 432 с.
3. Мурадова С. Г. Фискальная децентрализация и ее роль в стимулировании экономического роста: вопросы теории и практики [Текст] / Мурадова С. Г. // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2010. - №2. – С.20-27.
4. Про стимулювання розвитку регіонів : закон Верховної Ради України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 262.
5. Слухай С. В. Децентралізація держави в контексті ринкової трансформації [Текст] / Слухай С. В. // Вісник Київського університету. Серія „Економіка”. – 2002. – Вип.67.
6. Хамініч С.Ю., Клімова В.М. Особливості фискальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / Хамініч С.Ю., Клімова В.М. // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». – 2011. - №5. – С.20-26.
7. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism [текст] / Oates W // Journal of Economic Literature Vol. 37, No. 3 – 1999 - pp. 1120-1149.

Стаття надійшла до редакції 13.09.2012 р.