

**Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади:  
концептуальні підходи до реформування**

*Досліджуються проблеми існуючої структури видаткових повноважень органів місцевого самоврядування України. Пропонуються концептуальні підходи до реформування розподілу видаткових повноважень між органами влади. Основні напрями реформування: підвищення ефективності витрачання місцевих та регіональних фінансових ресурсів; збільшення ступеня деволуції; максимально можливе залучення населення до процесу прийняття рішень щодо місцевих і регіональних справ. Автор доводить, що кількість зовнішніх споживачів, рівень значущості для країни і територій, а також можливість економії на масштабах виробництва визначають той рівень влади, який найефективніше здатний надавати суспільні блага населенню.*

*Ключові слова: суспільні блага, місцеве самоврядування, видаткові повноваження, місцеві бюджети, видатки, територіальні фінанси.*

*Постановка проблеми.* Побудова держав загального добробуту в розвинених країнах, демократичні перетворення у постсоціалістичних країнах стали закономірним наслідком довготривалого пошуку системи ефективного управління суспільством. Суперечності в суспільстві, де панувала узурпація влади державою, вирішилися на користь пересічної людини. Відповідно, громадянин, який опинився в самому центрі політики, в тому числі соціальної та економічної, оцінює діяльність органів державної влади та місцевого / регіонального самоврядування через призму розмаїття суспільних благ.

Процеси децентралізації влади та управління, соціальна мобілізація населення, практична реалізація принципу субсидіарності при наданні суспільних благ населенню, конкурентне середовище між органами місцевого / регіонального самоврядування, зростання потреб населення, в тому числі в благах неринкового характеру, вимагають дослідження нових моделей побудови територіальних фінансів.

Роль місцевих та регіональних фінансів у розвиненому світі збільшується. Відповідно, сфера економічних відносин органів територіального самоврядування розширюється, зростає частка фінансових ресурсів органів місцевого й регіонального самоврядування в загальному обсязі фінансових ресурсів держави. Саме тому процеси розподілу видаткових та доходних, у тому числі й податкових, повноважень, проблеми фінансового вирівнювання територій перебувають під постійною увагою науковців, економістів, політиків. Це обумовлює особливу актуальність дослідження концептуальних підходів до реформування розподілу видаткових повноважень між рівнями влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженню проблем формування видаткової частини місцевих бюджетів присвячені праці Т. Єфименко, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Юрія та ін. Безперечно, внесок науковців в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів

розподілу видатків між рівнями бюджетної системи важко недооцінити. Однак реалії сьогодення, які направлені на побудову в Україні держави загального добробуту, потребують наукового переосмислення питань ефективного перерозподілу видаткових повноважень між рівнями влади.

*Метою статті* є виявлення проблем у структурі видаткових повноважень органів місцевого самоврядування України та розробка концептуальних підходів до реформування їхнього розподілу.

*Виклад основного матеріалу.* Розподіл видаткових повноважень з надання певних суспільних благ в Україні досі наукою не обґрунтовано, це одне з основних не врегульованих питань міжбюджетних відносин, від якого залежить розподіл доходних джерел між рівнями влади та міжбюджетних трансфертів, вибір їхніх видів. Бюджетним кодексом України видатки розподілені між рівнями влади та управління на два кошики залежно від участі в бюджетному вирівнюванні [1]. Співвідношення власних та закріплених повноважень не зазнало змін. Нововведення у вигляді формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів вимагало лише чіткості щодо переліків видатків за участю в бюджетному вирівнюванні, яке й було досягнуто.

Концептуальні підходи до розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням мають на меті розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням у напрямку поширення ступеня деволюції та широкого залучення населення до процесу виробництва суспільних благ, формування та виконання місцевого й регіонального бюджету, а також ефективного витрачання місцевих і регіональних фінансових ресурсів. Відповідно до мети перерозподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням можна сформулювати основні напрями реформування: підвищення ефективності витрачання місцевих та регіональних фінансових ресурсів; збільшення ступеня деволюції; максимально можливе залучення населення до вирішення місцевих і регіональних справ.

Запропоновані концептуальні підходи мають вирішити цілу низку проблем. На сьогодні в Україні пріоритет централізованих (загальнодержавних) суспільних благ над децентралізованими (місцевими або регіональними), що передбачає споживання стандартних суспільних благ жителями всіх територіальних громад, позбавляє можливості задовольняти їхні індивідуальні потреби. На рис. 1 наведено співвідношення обсягів централізованих (загальнодержавних) та децентралізованих (місцевих та регіональних) суспільних благ (видатків та видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок місцевих бюджетів України. Сучасні звітні дані про виконання місцевих бюджетів у розрізі кодів класифікації видатків не дають можливості точного підрахунку обсягів видатків на надання централізованих та децентралізованих суспільних благ. Тому для нашого розрахунку використовувалися звітні дані про виконання місцевих бюджетів України за 2003-2011 рр. за функціональною класифікацією видатків. Як децентралізовані суспільні блага були відібрані: економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне

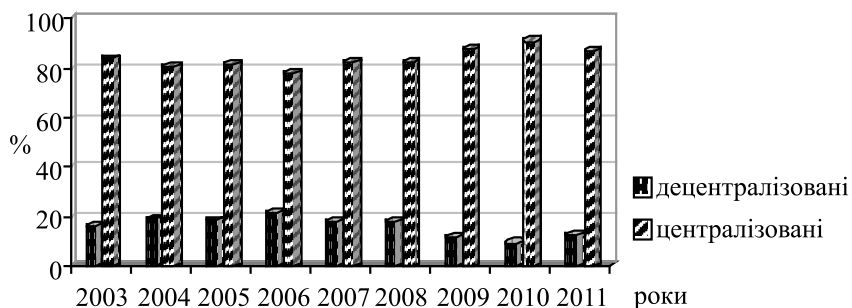


Рис. 1. Співвідношення централізованих (загальнодержавних) та децентралізованих (місцевих та регіональних) суспільних благ (видатків, видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) України

Авторські розрахунки з використанням даних Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> .

господарство, засоби масової інформації та обслуговування боргу. Саме видатки на ці напрямки максимально враховують місцеві інтереси та умови. Місцеві програми соціально-культурного спрямування не були враховані через значні труднощі з визначенням обсягів їхнього фінансування.

В Україні спостерігається переважно централізована установча та виконавча компетенції з надання суспільних благ. Відповідно до поділу видатків на групи, залежно від їхньої участі в бюджетному вирівнюванні, установча та виконавча компетенції не поділяються на централізовану та децентралізовану. Місцеві виконавчі органи є органами місцевого самоврядування або органами державної влади. Проте всі вони мають відомчу підпорядкованість органам центральної виконавчої влади і здійснюють постійний фаховий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Ситуацію погіршує практика усунення споживачів суспільних благ від процесу їхнього виробництва та надання, позбавлення населення контрольних функцій.

Відсутній моніторинг за ефективністю витрачання фінансових ресурсів територіальної громади та регіону як з боку органів місцевого самоврядування, державної виконавчої влади, так і з боку споживачів суспільних благ. Це призводить до упущення фактів неефективного витрачання фінансових ресурсів, їхньої повторюваності, упущення резервів покращення фінансового стану бюджетних установ та комунальних підприємств.

При розподілі повноважень з надання суспільних благ не враховуються наявність зовнішніх споживачів, ареал вторинної корисності та можливості економії на масштабах виробництва.

Відсутні власні виконавчі органи регіонального самоврядування в умовах переважного надання за рахунок місцевих бюджетів відносно деконцентрованих суспільних благ. Співвідношення абсолютно деконцентрованих (надаються (здійснюються) за рахунок міських, селищних та сільських бюджетів) та відносно деконцентрованих (надаються (здійснюються) за рахунок бюджету Автономної республіки Крим, обласних, районних та міст Києва та Севастополя бюджетів) суспільних благ (видатків та видаткових повноважень) – 44–48 % та 52–56 % (без урахування міжбюджетних трансфертів) відповідно.

Органи регіонального самоврядування (в Україні вони законодавчо визначені як органи місцевого самоврядування на рівні районів та областей) позбавлені власних видатків, видаткових повноважень та власних повноважень з надання суспільних благ.

При розподілі повноважень з надання суспільних благ не враховується принципи субсидіарності та надання повних та виняткових повноважень.

Розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням має здійснюватися відповідно до наступних принципів:

- власними видатковими повноваженнями повинен бути наділений кожний орган місцевого та регіонального самоврядування відповідно до кількості зовнішніх споживачів, ареалу вторинної корисності та можливостям економії на масштабах виробництва;
- ареал вторинної корисності суспільного блага, ареал доступності та видаткові повноваження відповідного рівня влади повинні співпадати;
- деконцентрація владних повноважень з виробництва та надання суспільних благ максимально можливо має бути замінена деволуцією;
- розподілені завдання та видаткові повноваження по-можливості мають бути повними та винятковими. Відповідальність за надання суспільних благ не повинна розподілятися між двома або більшою кількістю рівнів влади;
- цілі та мотиви діяльності щодо виробництва суспільних благ та відповідного здійснення владних видаткових повноважень мають співпадати з загальнодержавними цілями;
- перерозподіл централізованих та децентралізованих благ має бути в напрямку максимально можливого збільшення останніх. На відміну від принципу субсидіарності, який передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [1], запропонований принцип додає ще необхідність враховувати преференції жителів кожної територіальної одиниці та враховувати місцеві умови;
- що вищий рівень влади, то вужча його компетенція взагалі та з надання кожного конкретного суспільного блага;
- розподіл видаткових повноважень має відбуватися таким чином, щоб забезпечити максимально можливу участь жителів територіальних громад і регіонів у виробництві, наданні та контролі за наданням суспільних благ;
- власні видатки повинні відповідати кошику видатків, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, делеговані видатки – кошику видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Під час розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням мають бути дотримані такі пріоритети:

- 1) європейські принципи місцевого та регіонального самоврядування, розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та

видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням;

- 2) принципи та механізми прямої демократії;
- 3) приєднання до процесу регіоналізму в Європі;
- 4) політична, економічна та фінансова свобода представницької і виконавчої місцевої та регіональної влади від органів державної влади;
- 5) підвищення ефективності витрачання фінансових ресурсів територій.

Розподіл повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням має реалізовуватися наступним чином.

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування», внесення змін до Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших законодавчих і нормативних актів, що регулюють питання розподілу видаткових повноважень), в якій мають реалізуватися положення цих концептуальних підходів.

По-друге, підготовка кадрів з питань функціонування місцевих фінансів в умовах децентралізації та деволуції. Фінансисти мають бути обізнані щодо основних положень концептуальних підходів до реформування розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням, щодо шляхів залучення населення в процес вирішення місцевих та регіональних завдань.

По-третє, інформаційне забезпечення реалізації концептуальних положень розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень між державною владою та місцевим і регіональним самоврядуванням з метою широкого інформування населення щодо цілей та етапів реформування.

По-четверте, перегляд чинних меж територій районів та областей та формування нових відповідно до Номенклатури територіальних союзів ЄС (N.U.T.S.) [2] з власними представницькими та виконавчими органами, сформованими самостійно та діючими незалежно від органів державної влади. Деякі регіони за історичними, культурними, соціально-економічними та іншими особливостями можуть мати особливий статус, відмінний від інших за рівнем децентралізації (відповідно до прагнень населення). Регіональна влада повинна мати власні видаткові повноваження, відповідно – видатки та повноваження з надання суспільних благ.

По-п'яте, перегляд складу абсолютно та відносно деконцентрованих благ, видатків та видаткових повноважень з метою перетворення частини централізованих (загальнодержавних) благ, видатків та видаткових повноважень у децентралізовані (місцеві або регіональні відповідно). Так, децентралізованими мають стати суспільні блага, щодо яких існує незначна кількість зовнішніх споживачів та малий ареал вторинної корисності (незначні зовнішні ефекти), а також слабо відчутні можливості економії від масштабів виробництва. Відповідно, децентралізованими мають стати видатки на дошкільну та позашкільну освіту, інші заклади та заходи у сфері освіти (що відповідають заданим критеріям); на фізичну культуру та спорт, культуру та мистецтво; соціальний захист окремих категорій жителів територіальних громад (що відповідають заданим критеріям);

на утримання органів місцевого та регіонального самоврядування. Досвід багатьох розвинених країн свідчить, що й громадський порядок і протипожежний нагляд можуть успішно виконуватися місцевими органами влади. Абсолютно деконцентровані блага, які мають значну кількість зовнішніх споживачів, великий ареал вторинної корисності та щодо яких є значні можливості економії на масштабах виробництва мають залишатися централізованими.

Доречним у цьому контексті є наведення теореми децентралізації В. Уотеса: якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні) [3, с. 597].

Наприклад, за Баварською конституцією до власних завдань, крім багато іншого, відносять питання шкільної системи, забезпечення населення електроенергією та водою, проведення заходів з охорони здоров'я, протипожежну охорону тощо [4, с. 84].

На рис. 2 наведені очікувані результати співвідношення часток централізованих та децентралізованих суспільних благ (видатків та видаткових повноважень), що мали б надаватися (здійснюватися) за

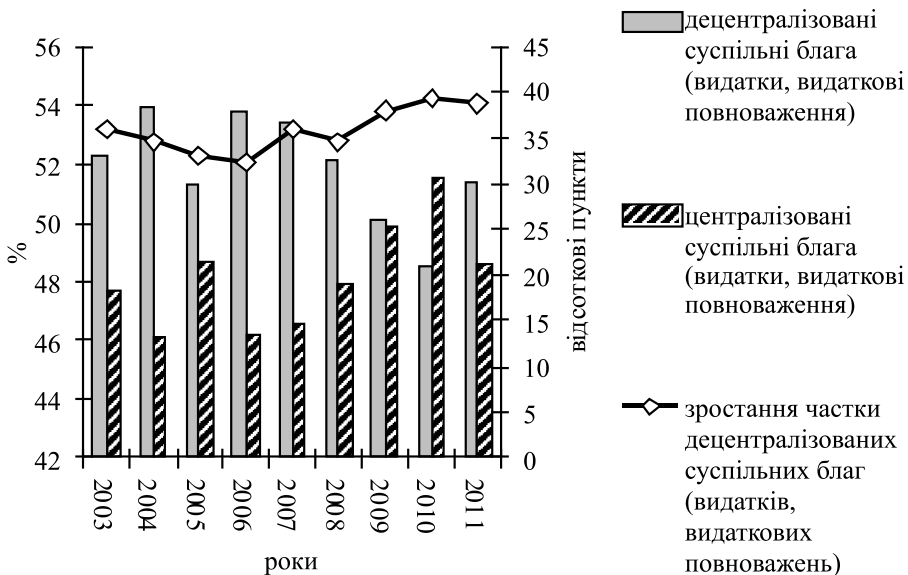


Рис. 2. Очікуване співвідношення часток централізованих та децентралізованих суспільних благ (видатків, видаткових повноважень), що надаються (здійснюються) за рахунок територіальних бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) внаслідок реалізації пропозицій

Авторські розрахунки з використанням даних Державної казначейської служби України. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

рахунок територіальних бюджетів впродовж 2003-2011 рр. внаслідок реалізації даної рекомендації.

Слід також зауважити, що збільшення частки децентралізованих суспільних благ (видатків та видаткових повноважень) за рахунок централізованих має відбуватися поступово.

По-шосте, забезпечення гарантій щодо децентралізованої установчої та виконавчої компетенції з надання (здійснення) децентралізованих благ (видатків та видаткових повноважень). Тільки за таких умов суспільні блага, видатки та видаткові повноваження можна вважати власними.

По-сьоме, проведення, відповідно до розподілу повноважень з надання суспільних благ, видатків та видаткових повноважень, розподіл майна та землі між державною та місцевим і регіональним самоврядуванням.

Незважаючи на те, що в Україні вже багато років ведуться роботи з розмежування земель (відповідно до положень Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [5]), за даними Державного агентства земельних ресурсів України, на серпень 2011 р. розмежовано лише 0,6% земель державної та комунальної власності. Роботи з розмежування земель державної та комунальної власності повинні завершити до 1 січня 2015 р. В іншому випадку в межах населених пунктів земля вже буде державної власності, керуватимуть районні або обласні державні адміністрації [6].

По-восьме, суспільні блага місцевого значення, щодо яких існують зовнішні ефекти (ареал доступності виходить за межі села, селища, міста, але не виходить за межі району) або надання яких неможливе внаслідок нестачі фінансових ресурсів, доречно передати на районний рівень влади. Якщо ареал первинної та / або вторинної корисності суспільного блага сягає регіонального рівня (рівня області), то повноваження з його надання мають бути передані на цей рівень влади.

По-дев'яте, поступове залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих та регіональних справ безпосередньо або через органи самоорганізації населення, батьківські комітети, громадські організації тощо.

*Висновки й перспективи подальших розробок.* Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що реформування розподілу видаткових повноважень між рівнями влади має відбуватися за такими напрямками: підвищення ефективності витрачання місцевих та регіональних фінансових ресурсів; збільшення ступеня деволюції; максимально можливе залучення населення до процесу прийняття рішень щодо місцевих і регіональних справ. Кількість зовнішніх споживачів, рівень значущості для країни і територій, а також можливість економії на масштабах виробництва визначають той рівень влади, який найефективніше здатний надавати суспільні блага населенню.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю передачі органам місцевого самоврядування та жителям територіальних громад компетенцій щодо надання суспільних благ; для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для подальшого системного реформування місцевих фінансів в Україні.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №50-51. – Ст. 572.
2. The NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics). – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction)
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт ; пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка ; передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
4. Stimpfl Hans. Kommunale Selbstverwaltung / Hans Stimpfl. – München Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts; Bonn: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern. – 1998. – 210.
5. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності від 5 лютого 2004 р. №1457-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – №35. – С. 411.
6. На розмежування державної і комунальної землі необхідно 600 млн. гривень. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/29472>.

**Волохова І. С. Распределение расходных полномочий между уровнями власти: концептуальные подходы к реформированию.**

*Исследуются проблемы существующей структуры расходных полномочий органов местного самоуправления Украины. Предлагаются концептуальные подходы к реформированию распределения расходных полномочий между органами власти. Основные направления реформирования: повышение эффективности расходования местных и региональных финансовых ресурсов; увеличение степени деволюции; максимально возможное привлечение населения в процесс принятия решений по местным и региональным делам. Автор доказывает, что количество внешних потребителей, уровень значимости для страны и территорий, а также возможность экономии на масштабах производства определяют тот уровень власти, который эффективнее всего способен предоставлять общественные блага населению.*

*Ключевые слова: общественные блага, местное самоуправление, расходные полномочия, местные бюджеты, расходы, территориальные финансы.*

**Volokhova I. S. Distributing of Expenses Liabilities Between the Levels of Authority: the Conceptual Approaches to Reformation.**

*The problems of existing structure of local self-government expenses liabilities in Ukraine are examined. The conceptual approaches to reformation of distributing of expenses liabilities between authorities are offered. Basic directions of reformation: increase of efficiency of local and regional financial resources use; increase of devolutions degree; maximally possible attraction of population into the process of making decision on local and regional affairs. An author proves that amount of external users, significance level for a country and territories and also possibility of economy of scales determine the level of authority, which is most efficient in providing public benefits to population.*

*Keywords: public benefits, local self-government, expenses liabilities, local budgets, expenses, territorial finances.*

Надійшло 16.05.2013 р.