

*Палійчук Т.В.,
аспірант відділу державних фінансів,
Науково-дослідний фінансовий інститут
ДННУ «Академія фінансового управління»*

ПЕРЕРОЗПОДІЛ ВИДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІЗНИМИ РІВНЯМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті визначено основні проблеми функціонування бюджетної системи в частині розподілу повноважень, компетенції та фінансових ресурсів між загальнодержавною владою та субнаціональними органами нижчих рівнів адміністративного поділу України. Вивчено досвід держав-членів Європейського Союзу щодо реформування системи взаємодії органів влади різних рівнів управління, зокрема перерозподілу сфер компетенції та відповідальності. Представлено рекомендації щодо удосконалення розмежування видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження реформи фіскальної децентралізації.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, бюджетна система, місцеві бюджети, державні фінанси, міжбюджетні відносини.

Постановка проблеми. Концепція фіскального децентралізму передбачає, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності, партнерства та фіскальної забезпеченості.

Перерозподіл видаткового навантаження між бюджетами різних рівнів відіграє вихідну роль у побудові системи фіскального децентралізму, розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного та об'єктивного порядку здійснення видатків на забезпечення суспільними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність і якість їх надання. Розподіл фінансових ресурсів є похідним від розподілу функціональних повноважень. Тільки після того, як розподілена відповідальність за витратами і став відомим їх загальний обсяг на кожному рівні влади, варто приступати до вирішення питань про закріплення і перерозподіл доходів між цими рівнями.

З огляду на сучасний стан розмежування компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування України, що має нечіткий характер, наявність інституційних проблем взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, недостатню забезпеченість реальної автономності та фінансового підґрунтя реалізації повноважень актуальним є пошук напрямів удосконалення системи розподілу повноважень між різними рівнями бюджетної системи за допомогою впровадження фіскальної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналізуються у працях відомих українських учених і практиків – В. Андрущенко, В.Д. Бабкіна, В. Бакуменка, В. Баркова, О. Батанова, В. Баштанника, С. Буковинського,

О. Василика, О. Гончаренка, В.П. Горбатенка, В. Дем'янишина, В. Кампо, В. Карпенко, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крусяна, О. Лілик, П. Надолішнього, Н. Нижник, К. Павлюк, О. Рябченко, А. Толстоухова, В. Федосов, І. Чугунова, Л. Шаблістої, В. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, С. Юрія та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак питання оптимального розподілу видаткових повноважень та видатків у контексті фіскальної децентралізації досліджені недостатньо та потребують подальшого вивчення, зважаючи на сучасні процеси реформування системи державних фінансів в Україні.

Метою статті є розроблення рекомендації щодо досягнення оптимального розподілу повноважень та відповідальності між різними рівнями бюджетної системи України.

Виклад основного матеріалу. Сутність процесу фіскальної децентралізації розкривається через такі складники, як 1) перерозподіл повноважень та компетенції («децентралізація видаткових повноважень»);

2) визначення та закріплення джерел формування доходів бюджету певного рівня («децентралізація доходів»); 3) перерозподіл витрат («децентралізація витрат»).

Впровадження фіскальної децентралізації містить практичні дії:

- максимальну дерегуляцію дозволів і послуг;
- передачу значного обсягу повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;
- чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з реалізацією принципу субсидіарності, а також відповідальністю органів місцевого самоврядування перед громадянами і державою.

Основними принципами розподілу повноважень між рівнями влади є принципи:

1) субсидіарності – організаційний і правовий принцип, згідно з яким держава вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на регіональному або місцевому рівнях [1];

2) партнерства – розвиток співробітництва між державою та органами місцевого самоврядування, що реалізується у переговорах і примирних процедурах з метою дотримання прав та інтересів працівників, роботодавців і держави;

3) фіскальної забезпеченості – наявність в органів місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів та фінансування завдань і повноважень з метою забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі.

Зважаючи на принципи розподілу повноважень між рівнями влади, можна визначити, які функції держави необхідно

децентралізувати, які централізувати, а які вимагають змішаного підходу (табл. 1).

Функції, які вимагають децентралізації, – це житлово-комунальне господарство, місцевий громадський транспорт, охорона правопорядку, благоустрій територій, пожежна охорона, регіональні та місцеві дороги та деякі інші. Ці функції доцільно поділити на дві групи – функції місцевого самоврядування і функції регіональної влади.

До першої групи належать послуги, які обмежені територією окремих населених пунктів (так звані локальні послуги). Якщо послугами користуються жителі кількох населених пунктів, то функції з їх регулювання та виконання доцільно передати регіональній владі (на рівні району, області). Вважають, що найбільшої ефективності у виконанні певної функції можна досягти, якщо закріпити її за найнижчим із можливих рівнів, який здатен її виконати (табл. 2).

До функцій, які відповідно до критеріїв розподілу доцільно передати у відання центру, можна віднести оборону, пошту, зв'язок, грошово-кредитну політику, міжнародну політику, діяльність судової та законодавчої влади та деякі інші.

Практичний досвід держав-членів Європейського Союзу свідчить, що розподіл обов'язків із надання послуг доцільно здійснювати відповідно до «зони їх використання» (табл. 3). Загальнонаціональні органи влади націлені на вирішення питань, пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб громадян незалежно від місця їх проживання, фінансуючи ці послуги.

До загальнодержавних функцій, як правило, відносять оборону, поштову службу і систему зв'язку, дороги загальнодержавного значення, цивільну авіацію. Крім того, сюди відносять також законодавчу систему і суди, правоохоронні органи національного рівня, зовнішню політику, науково-дослідні роботи, захист навколишнього середовища та інше.

На субнаціональний рівень влади доцільно передати ті види послуг, виробництво яких забезпечує «економію на масштабі» або розширення «зони використання», але із дотриманням загальнодержавних норм якості цих послуг. До витрат регіональних органів влади доцільно відносити будівництво міжміських доріг, тобто громадські послуги і блага, які локалізуються лише на певній території.

Структурні підрозділи територіальних органів загальнодержавної виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з 1) санітарно-епідеміологічного захисту; 2) соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); 3) казначейського обслуговування; 4) реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення а) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; б) надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення 1) регіонального розвитку; 2) охорони навколишнього природного середовища; 3) розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; 4) професійно-технічної освіти; 5) надання високоспеціалізованої медичної допомоги; 6) розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на

Таблиця 1

Класифікація функцій та видатків різних рівнів бюджетної системи за критерієм необхідності децентралізувати

Функції та видатки різних рівнів влади			
Функції, що вимагають децентралізації	Функції, які належать до спільного управління центральними та місцевими органами влади	Функції, що вимагають централізації	
Видатки місцевих бюджетів	Видатки державного та місцевих бюджетів	Видатки державного бюджету	
		Видатки, що передаються на місцевий рівень для виконання власних і частково делегованих функцій	Видатки на виконання функцій, що належать винятково до компетенції центру

Джерело: побудовано автором на основі [2; 3; 4]

Таблиця 2

Рекомендовані функції органів місцевого самоврядування базового рівня

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є:	
1) забезпечення місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);	2) надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
3) надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг;	4) управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
5) планування розвитку території громади;	6) утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
7) вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);	8) розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
9) благоустрій території;	10) громадська безпека та гасіння пожеж;
11) організація пасажирських перевезень на території громади;	12) надання соціальної допомоги через територіальні центри.

Джерело: побудовано автором на основі [5; 6]

Рекомендації щодо розподілу видаткових повноважень і функцій між рівнями бюджетної системи України

Стаття витрат і функція	Політика, стандарти і контроль	Здійснення і управління
Оборона	CG*	CG
Міжнародні відносини	CG	CG
Міжнародна торгівля	CG	CG
Кредитно-грошова політика	CG	CG
Міжрегіональна торгівля	CG	CG
Трансферти населенню	CG	CG
Субсидії підприємствам і галузям	CG	CG
Імміграція	CG	CG
Страховання по безробіттю	CG	CG
Повітряне і залізничне сполучення	CG	CG
Податково-бюджетна політика	CG, LG	CG, LG
Регулювання економічної діяльності	CG	CG, LG
Природні ресурси	CG	CG, LG
Довкілля	CG, LG	LG
Промисловість і сільське господарство	CG, LG	LG
Освіта	CG, LG	LG
Охорона здоров'я	CG, LG	LG
Соціальне забезпечення	CG, LG	LG
Поліція	CG, LG	LG
Водопостачання, каналізація, утилізація відходів	LG	LG
Пожежна охорона	LG	LG
Парки та місця громадського відпочинку	CG, LG	CG, LG
Дороги загальнодержавного значення	CG	CG, LG
Місцеві дороги	CG	CG
Фінансова допомога	CG, LG	CG, LG

Джерело: побудовано автором на основі [7; 8; 9]

Умовні позначення: CG (англ. – Central Government) – центральний уряд, LG (англ. – Local Government) – місцеве самоврядування.

різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно, по-перше, удосконалити систему залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; по-друге, визначити достатній обсяг податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; по-третє, утворити на кожному адміністративно-територіальному рівні представницькі органи місцевого самоврядування із власними виконавчими органами; по-четверте, запровадити ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції [10] та законів України.

Ефективність децентралізованої моделі бюджетного федералізму забезпечується відповідністю обов'язків за видатками тим цілям, які ставляться під час закріплення тієї чи іншої послуги. При цьому закріплення повноважень за видатками за рівнями бюджетної системи має бути зумовлено чотирма критеріями: економічною ефективністю, бюджетною справедливістю, політичною підзвітністю і адміністративною дієвістю.

Згідно з цими характеристиками видаткові повноваження повинні закріплюватися за тими структурами управління, які можуть:

- надати послугу за мінімально можливою вартості;
- фінансувати ту чи іншу функцію за максимально можливого бюджетного вирівнювання;
- надавати послугу за достатнього громадського контролю;

– виконувати ту чи іншу функцію авторитетно, кваліфіковано і забезпечуючи врахування інтересів споживачів.

Аналізуючи структуру витрат у різних країнах, можна дійти висновку про те, що існують певні функції органів влади, для яких характерний істотний «ефект перетікання». Так, що стосується функцій оборони і соціального забезпечення, то вони виконуються винятково центральним урядом, а функції, що вимагають високого ступеня політичної підзвітності, як в федеративних, так і в унітарних державах знаходяться у віданні місцевого самоврядування.

Єдиної моделі поділу видаткових повноважень між рівнями влади немає ні в країнах Східної Європи, ні в країнах Західної Європи, ні в інших регіонах світу.

В Україні, з одного боку, очевидна необхідність провідної ролі центру у створенні і модернізації загальнонаціональної транспортної, енергетичної та телекомунікаційної інфраструктури. Однак, з іншого боку, позитивний вплив на швидкість територіального розвитку почали робити не централізовані, а регіональні бюджетні інвестиції. Зважаючи на це, перед розробниками фіскальної політики України постало завдання поєднати вигоди дотримання певного рівня фінансової централізації та необхідності передачі низки видаткових та дохідних повноважень до субнаціональних органів влади, і в результаті дискусій та обговорень із цього питання починаючи вже з 2015 року до Бюджетного кодексу [5], що є основоположним документом для регламентації функціонування бюджетної системи України, внесено низку змін з метою впровадження оптимальної децен-

тралізованої системи управління державними фінансами. Проте оптимально-раціонального розподілу видаткових та дохідних функцій і повноважень між органами різних рівнів управління такими змінами ще не досягнуто, і необхідним є подальше удосконалення перерозподілу, оскільки загалом оптимізація витрат загальнонаціонального, регіональних і місцевих бюджетів у напрямі децентралізації витратків на економічний розвиток, житлово-комунальне господарство, витрат на соціальну політику (в частині трансфертів різним верствам населення) здатна забезпечити активізацію економічного зростання і посилити позитивні ефекти фіскальної децентралізації.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можемо дійти висновків про те, що для досягнення оптимального співвідношення видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України необхідно:

I. Перерозподілити сфери компетенції органів влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою України на основі максимально можливого уникнення спільних повноважень.

II. Удосконалити систему делегованих повноважень, зокрема, зберегти можливість делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод; розробити та впровадити порядок нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень; законодавчо визначити процесуальні норми здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення.

III. Зміцнити фінансове забезпечення субнаціональних органів влади.

Забезпечення оптимального розподілу повноважень між різними ланками бюджетної системи України є одним із пріоритетних напрямів удосконалення функціонування публічної влади на місцях, оскільки від цього залежить якість надання суспільних послуг, вирішення соціально-економічних завдань місцевого характеру. Для досягнення ефективного результату управління необхідна злагоджена взаємодія державних адміністрацій та місцевого самоврядування, погодженість і єдиномісцевість їх дій.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з домашньої сторінки Інтернету.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
3. Легкоступ І.І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах / І.І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право, 2010. – № 2. – С. 22–26.
4. Остріченко Ю.В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю.В. Остріченко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4(45). – С. 55–63.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.08.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з домашньої сторінки Інтернету.

6. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. / Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2011. – 54 с.
7. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: [навч. посібник] / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
8. Fiscal Decentralization Indicators for South–East Europe: 2006–2012 / Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. – April, 2014. [Electronic Resource] – Access Mode: http://www.nalas.eu/cms/Content_Data/Dokumenti/Fiscal%20Decentralization%20Indicators%20for%20South–East%20Europe%202006–2012.pdf
9. Fiscal Federalism 2016. Making Decentralization Work / Hansjörg Blöchliger, Junghun Kim // OECD/KIPF (2016), OECD Publishing, Paris. [Electronic Resource] – Access Mode: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>
10. Конституція України: Закон України від 28.06.1992 р. № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96–%D0%B2%D1%80>. – Назва з домашньої сторінки Інтернету.

Палийчук Т.В. Перераспределение расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы Украины в контексте внедрения фискальной децентрализации

Аннотація. В статті определены основные проблемы функционирования бюджетной системы в части распределения полномочий, компетенции и финансовых ресурсов между общегосударственной властью и субнациональных органами низших уровней административного деления Украины. Изучен опыт стран-членов Европейского Союза по реформированию системы взаимодействия органов власти разных уровней управления, в частности перераспределения сфер компетенции и ответственности. Представлены рекомендации по совершенствованию разграничения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы Украины в контексте внедрения реформы фискальной децентрализации.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, бюджетная система, местные бюджеты, государственные финансы, межбюджетные отношения.

Paliichuk T.V. Redistribution of expenditure powers between different levels of the budgetary system of Ukraine in the context of the introduction of fiscal decentralization

Summary. In the article, the basic problems of the budget system in the allocation of authority, competence, and financial resources between the nationwide government and subnational bodies of lower levels of administrative division of Ukraine are determined. Studied the experience of the member states of the European Union in the reform of the system of interaction between different levels of government, including the redistribution of spheres of competence and responsibility. Presented recommendations for improving delineation of spending powers between different levels of government of Ukraine in the context of the reform of fiscal decentralization.

Keywords: fiscal decentralization, budget system, local budgets, public finance, intergovernmental relations.