

Національна академія державного управління
при Президентові України

Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід

Монографія

За редакцією доктора економічних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України В.Г.Бодрова

Київ
Видавництво НАДУ
2006

УДК 336.14.352:336.14.354

ББК 65.9/4УКР/261.3

Р 31

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України. Протокол № 119/4 від 30 березня 2006 р.

Рецензенти:

А.О.Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

І.О.Лютий, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

О.С.Поважний, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Донецького державного університету управління.

Авторський колектив: В.Г.Бодров, д.е.н., проф. (керівн. авт. кол., наук. ред.) - вступ, розд. 1.1; 4.1; 4.3; висновки; О.П.Кириленко, д.е.н., проф. - розд. 1.1; 1.3; 2.1; 2.2; 3.1; 4.3; Н.І.Балдич, к.н.держ.упр. - розд. 1.2; 2.1; 2.3; О.І.Даній, д.е.н., проф. - розд. 2.1, 3.2, 4.2; С.О.Корецька, к.е.н., доц. - розд. 3.2; А.В.Лучка, ст. викл. - розд. 3.3; Б.С.Малиняк, ст. викл. - розд. 3.3; О.В.Манойленко, к.е.н., доц. - розд. 3.1; Ю.Ф.Мосієнко, магістр держ. упр. - розд. 4.2.

Р 31 Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Наукова монографія / За ред. В.Г.Бодрова. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 296 с.

ISBN 966-619-207-1

У монографії розкриваються теоретичні та практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою і місцевим самоврядуванням у контексті досвіду європейських країн. Аналізуються основні проблеми в організації міжбюджетних відносин в Україні та способи їх вирішення з позицій загальноєвропейських підходів до оптимального співвідношення централізації та децентралізації. Особлива увага зосереджена на дослідженні впливу різних механізмів та інструментів міжбюджетного регулювання, фінансового вирівнювання на соціально-економічний розвиток регіонів у процесі адміністративної реформи.

Монографія розрахована на фахівців у галузі державного управління, місцевого самоврядування, викладачів, науковців, студентів економічних спеціальностей, політиків, управлінців - усіх, хто цікавиться актуальними проблемами регулювання економіки, державних фінансів, економічної політики.

ISBN 966-619-207-1

УДК 336.14.352:336.14.354

ББК 65.9/4УКР/261.3

© В.Г.Бодров, О.П.Кириленко,
Н.І.Балдич та ін., 2006

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2006

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН МІЖ ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВЛАДОЮ ТА МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

1.1. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки

У бюджетній системі України постійно виникають взаємовідносини між бюджетами різних рівнів та видів, їй притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів. Міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, між окремими видами місцевих бюджетів. Основними формами цього руху є міжбюджетні трансферти, взаємозаліки та взаєморозрахунки, об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм.

Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають ті органи влади та управління, до компетенції яких входять повноваження із складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. Тому в Бюджетному кодексі міжбюджетні відносини розглядаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Міжбюджетні відносини виникають у процесі виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, в свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві держави розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантування державою фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи й видами бюджетів;

- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Проте основу міжбюджетних відносин становить розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і складові та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені:

- різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією;

- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- розвиненістю шляхів сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вагу цих та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що їх надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, шляхом:

- надання коштів "бідним" у фінансовому відношенні територіям (форми фінансової допомоги: відрахування від загальнодержавних доходів, дотації та субвенції);

- вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому відношенні територій (форми вилучення: передавання коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Центральне місце у міжбюджетних відносинах належить процедурам бюджетного регулювання. Бюджетний кодекс України метою регулювання міжбюджетних відносин визначає забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Інакше кажучи, основною метою міжбюджетних відносин визнається здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Проте дослідження суті й механізму бюджетного регулювання показало, що його слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов’язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні, бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання із забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансування місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками й доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності у надходженні доходів для запобігання перебоєм у фінансуванні видатків;
- створення умов для зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між “багатими” й “бідними” у фінансовому відношенні територіями;
- узгодження обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями по мобілізації податків і зборів, залученню додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Видатки місцевих бюджетів у зіставленні з кількістю населення значно відрізняються на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (у певних межах) таких відхилень, тому що їх існування створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, у Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни цілком правомірно мають розраховувати й на однаковий рівень надання сусільних послуг.

Таким чином, під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) із гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг на душу населення, ліквідацію значних диспропорцій у здійсненні видатків щодо окремих територій. В умовах відсутності розроблених і законодавчо визначених державних соціальних гарантій метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення до середнього рівня по країні.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно виокремлювати вертикальне й горизонтальне бюджетне регулювання. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами та надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Інакше кажучи, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів територіального рівня. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Конституція України, а також закони й інші нормативні акти, що були прийняті у розвиток її положень, визначили засади розподілу повноважень між рівнями влади. На підставі цього

розподіляються видатки і доходи між бюджетами. Останніми роками приблизно 60% бюджетних видатків здійснюється з Державного бюджету України, що є свідченням досить високого ступеня централізації бюджетних ресурсів, зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненості інституту місцевого самоврядування та слабкості його фінансової основи - місцевих бюджетів.

Стан горизонтального бюджетного регулювання можна охарактеризувати на основі аналізу розмірів бюджетних видатків у розрахунку на душу населення. Аналіз середньодушових видатків місцевих бюджетів за 1996-2002 рр. на рівні адміністративно-територіальних одиниць показує, що протягом останніх років відбувалося збільшення полярності цих показників. Так, якщо в 1996 р. варіації значень середньодушових видатків становили 171 грн на особу, то в 1998 р. - 332 грн, а в 2002 р. - 634,6 грн. Причому найбільші розбіжності розмірів видатків у розрахунку на душу населення спостерігаються по бюджетах міст обласного та районного значення порівняно з бюджетами обласних центрів. За даними Асоціації міст України та громад, у 2002 р. серед бюджетів міст обласного значення середньодушові видатки коливалися від 247,1 грн у м. Острогор до 1892,9 грн у м. Южне; серед бюджетів міст районного значення - від 54,9 грн у м. Теплогірськ до 371,1 грн у м. Берегове. Якщо розглянути середньодушові видатки за основними напрямками функціональної класифікації, можна відзначити їх велику різноманітність у територіальному аспекті. Так, у 2002 р. розміри середньодушових видатків з бюджетів міст обласного значення на управління коливались у діапазоні від 9,9 грн до 85,6 грн на особу, на освіту - від 87,8 грн до 278,8 грн, на охорону здоров'я - від 0,4 грн до 216,4 грн, на соціальний захист і соціальне забезпечення - від 38,8 грн до 169,9 грн, житлово-комунальне господарство - від 5,1 грн до 224,9 грн, культуру й мистецтво - від 4,1 грн до 43,7 грн.

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких повинні сприяти вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і, навіть, політичних проблем у державі. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає цілі й механізм бюджетного регулювання, а також відбір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

Практика бюджетного регулювання останніх років створила парадоксальну ситуацію: починаючи з 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць. Ми вважаємо, що поширення принципу субсидіарності в зарубіжних країнах не слід механічно переносити у вітчизняну бюджетну практику. Не варто забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги та збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, а отже - "бідніші" у фінансовому відношенні.

Розширення географії дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а в недосконалості системи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, рівнями влади.

Як свідчить практика, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. Найбільший рівень дотаційності на сьогодні притаманний сільським бюджетам, які позбавлені реальної доходної бази і найбільше серед усіх видів місцевих бюджетів залежать від допомоги з центру.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи у відповідності з поділом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- подрібнення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передавання частини зібраних на їх території загальнодержавних податків, або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (у межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм тяжіє до першого з названих вище способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації та місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків. При цьому надходження доходів можуть також розподілятися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

Світовий досвід показує, що процес формування раціональної та високоєфективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і здійснюється в умовах жорсткої боротьби різних груп, що лобіюють інтереси окремих територій. В унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у більш стислі терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте необхідно враховувати, що в умовах розвитку й зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається в останні десятиліття у цілому в світі та, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах дедалі більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму.

Між рівнями бюджетної системи в унітарних і федеративних державах доходи та видатки розмежовані відповідно до розподілу повноважень між різними рівнями влади. При цьому розподіл доходів між бюджетами має незаперечні переваги порівняно з розподіленням податкових надходжень. Доцільність чіткого розподілу податків між окремими рівнями влади в сучасних умовах відзначається багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими. І навпаки, система розподілення податків зазнає критики.

При розподілі доходів постає питання: які податки слід закріпити за кожним рівнем управління, а отже, і за бюджетом, який йому відповідає? Аналіз практики оподаткування в різних країнах доводить, що за територіями слід, насамперед, закріпити такі податки, які мають місцеве значення і не можуть негативно впливати на загальну кон'юнктуру, зручні й прості.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування супроводжується децентралізацією влади й делегуванням органам місцевого самоврядування нових управлінських функцій, які раніше належали центральним урядам. Усе це вимагає передавання бюджетам територіальних громад адекватних доходних джерел, достатніх для виконання покладених на них нових завдань. За незначної фіскальної ролі місцевих податків та зборів, які не дають можливості задовольнити всі потреби територіальних громад, місцевим бюджетам повинні передаватися податки, що мають загальнодержавне значення: податки на доходи фізичних осіб, на власність, податки на прибуток підприємств комунальної власності, рідше - непрямі податки.

Традиційно в бюджетній практиці України використовуються такі два методи бюджетного регулювання:

- метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які збираються на території місцевого бюджету;
- надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі (бюджетні трансферти).

До переваг методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів належить наступне:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у цілковитій мобілізації не тільки власних доходних джерел, але й загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умови їх повного надходження;
- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Ефективність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що в якості регуляційних доходів традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; рівномірністю надходження по території країни; достатньо великими розмірами надходжень; захищеністю від дії економічних

та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає питання: які нормативи використовувати - єдині, групові чи індивідуальні?

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох учених і практиків, перевага повинна надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на певній території, дуже зручне й просте з позиції практичного втілення, у процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів. Вибір конкретних розмірів нормативів має бути здійснений на основі багатоваріантних розрахунків.

Як розподіл податків і доходів між рівнями бюджетної системи, так і їх "розщеплення" не виключає можливості застосування бюджетних трансфертів. Надання фінансової допомоги бюджетам у вигляді бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) слід також розглядати як один із методів бюджетного регулювання.

В сучасних умовах у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції. Причому в останні роки відбулося розширення переліку цілевих субвенцій завдяки посиленню бюджетної дисципліни і встановленню вимог щодо цільового використання бюджетних коштів. Відповідно до такої тенденції спостерігається значне збільшення частки субвенцій у видатках Державного бюджету України.

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, виділених за результатами виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам - за результатами іспитів, місцевому громадському транспортові - за

ефективністю пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте він також передбачає постійний контроль якості на основі розроблених показників і стандартів, які повинні регулярно переглядатися.

Конституція України гарантує всім громадянам рівні права та свободи, практичне втілення яких потребує відповідного фінансового забезпечення за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних і за розділами функціональної класифікації) у зіставленні з кількістю населення, що проживає на території адміністративної одиниці, тобто середньодушові видатки.

Аналіз даних про рівні середньодушових видатків з місцевих бюджетів України за останні п'ять років дає підставу стверджувати, що ефективного фінансового вирівнювання не було зроблено, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Для обґрунтування ефективної політики й механізму фінансового вирівнювання важливо виявити причини територіальних відмінностей у розмірах середньодушових видатків з місцевих бюджетів країни. На основі кореляційного аналізу було досліджено вплив різноманітних факторів на рівень середньодушових видатків. У результаті встановлено, що регіональна диференціація середньодушових видатків з місцевих бюджетів України великою мірою зумовлена відмінностями в обсягах валової доданої вартості, створеної в регіонах.

Поряд із цим на рівень середньодушових видатків з місцевих бюджетів впливають такі загальноекономічні чинники:

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково обґрунтованого та прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів із державної у комунальну власність;

- відсутність зацікавленості в органах місцевого самоврядування у додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

Офіційні трансферти як основний метод бюджетного регулювання неефективно використовуються для фінансового вирівнювання. Як показує бюджетна практика, основною метою надання дотацій і субвенцій сьогодні є не фінансове вирівнювання, а задоволення поточних потреб органів місцевого самоврядування, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Аналіз динаміки соціально значущих видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України за останні роки показує, що:

- найбільш рівномірно по території країни здійснюється фінансування з місцевих бюджетів видатків на освіту та охорону здоров'я;

- причиною відмінностей у розмірах середньодушових видатків із соціального захисту й соціального забезпечення населення стало передавання фінансування цих видатків з державного бюджету до місцевих, що зробило їх залежними від обсягів доходів місцевих бюджетів;

- середньодушові видатки на житлово-комунальне господарство, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру та спорт великою мірою залежать від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування і не надто чутливо від процесів фінансового вирівнювання;

- причиною коливань розмірів середньодушових видатків місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство як у динаміці, так і по території країни стало зменшення обсягів дотацій житлово-комунальному господарству.

Таким чином, фінансування соціально важливих видатків з місцевих бюджетів здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників по країні, що є наслідком відмінностей в економічному й соціальному розвитку територій, мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються не однаково в різних територіальних утвореннях.

Необхідною умовою функціонування бюджетної системи є розмежування доходів і видатків її ланок, здійснене відповідно до розподілу функціональних повноважень органів державної виконав-

чої влади та місцевого самоврядування. Засоби формування доходів і здійснення видатків на місцевому рівні в сукупності є фінансовими інструментами, яка є складовою системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Система фінансового забезпечення має передбачати такий обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням.

Виконуваним тим чи іншим органом управління різного рівня функціям повинні відповідати доходи із закріплених за ним джерел. Для цього здійснюється оцінка вартості виконання усіх закріплених функцій і вже виходячи з цього розподіляються доходи.

У світовій практиці розмежування податків (податкових повноважень) і доходних джерел між центральним урядом та місцевими органами базується на таких принципах:

- стабільність розподілу доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних підходів, що забезпечує зацікавленість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку та нарощування податкового потенціалу відповідних територій;
- власні доходи бюджетів кожного рівня повинні стати основним ресурсом для реалізації закріплених за ними видаткових повноважень;
- податкові повноваження місцевих органів не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів і послуг, а також дозволяти експортувати податковий тягар в інші місцевості;
- розмежування податкових повноважень і доходних джерел має переважно орієнтуватись на вертикальне, а не горизонтальне фінансове вирівнювання.

Здійснення розподілу видів податків і доходних джерел між бюджетами різних рівнів за цими принципами повинно враховувати рівень впливу макроекономічних чинників на стабільність надходжень від кожного податку. Чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вищим має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюється це податкове джерело і повноваження з його регулювання. Окрім цього фактора необхідно брати до уваги критерій економічної ефективності, тобто за кожним рівнем бюджетної системи повинні закріплюватись податки і доходні джерела, об'єкт (база) яких найбільше залежить від економічної політики цього рівня влади.

Рівень територіальної мобільності податкової бази з кожного податку впливає на податкові надходження місцевих органів

влади. Тому чим вищими є можливості для переміщення податкової бази між регіонами, тим на більш високому рівні бюджетної системи повинен уводитись відповідний податок.

При розмежуванні податкових джерел враховується рівномірність розміщення податкової бази по території країни. Чим вона нижча, тим на більш високому рівні повинен уводитись відповідний податок, тобто органи місцевого самоврядування повинні мати однакові можливості щодо залучення коштів у свої бюджети. Для України нерівномірність розміщення виробничої бази є надзвичайно складною проблемою і наслідком тривалого періоду панування за радянських часів адміністративно-командної економіки, коли при визначенні місця розташування створюваних виробничих потужностей не брались до уваги економічні критерії.

У різних країнах використовуються різні дохідні інструменти для закріплення за місцевими бюджетами. У більшості країн до місцевих доходів віднесені податки на заробітну плату, бізнес, нерухомість, на роздрібну торгівлю (з обмеженою базою оподаткування, на відміну від податку на додану вартість). Найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження. Ці надходження є для органів місцевого самоврядування показником фінансової незалежності.

З метою регламентування й упорядкування міжбюджетних взаємовідносин, які функціонують у формі розподілу доходів, на практиці застосовуються процентні відрахування. У дослідженнях О.Василика, С.Буковинського, В.Опаріна доведено, що специфіка застосування методу процентних відрахувань у ході бюджетного процесу різниться залежно від засад функціонування бюджетної системи. Так, в умовах автономності бюджетів передбачається закріплення доходів за кожним із них у повній сумі чи за твердо фіксованими нормативами.

Додержання загальних принципів оподаткування на рівні місцевих бюджетів (достатність податкових надходжень та можливість їх збільшення; нейтральність, справедливість і відповідність оподаткування цілям економічного зростання; прозорість правових норм) є необхідною передумовою для створення зваженої системи розподілу податків між ланками бюджетної системи. Порушення принципу достатності на рівні місцевих бюджетів може мати серйозні негативні наслідки для економіки регіонів.

Невідповідність доходів місцевих бюджетів видатковим повноваженням місцевих органів влади може призводити до спроб уведення додаткових місцевих зборів або адміністративного втру-

чання місцевої влади в товарно-матеріальні потоки регіону, тобто призводити до порушення принципу нейтральності оподаткування стосовно економічних суб'єктів різних регіонів. Принцип справедливості може бути застосований не тільки до окремих громадян чи підприємств (податкова справедливість), але й до економічних суб'єктів як мешканців певних регіонів чи населених пунктів (фіскальна справедливість). Фіскальна справедливість або "чиста фінансова вигода" залежить не тільки від рівня оподаткування економічних суб'єктів (індивідів або підприємств), а й рівня забезпеченості регіону, в якому вони проживають або працюють, суспільними благами та послугами. Економічні аргументи Б'юкенена на користь фіскальної справедливості базуються на тому, що регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами і (або) в податковому навантаженні можуть спричинити неефективне переміщення виробничих факторів.

При виборі конкретної системи розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів мова може йти або про розподіл податків і відповідних податкових компетенцій, або про фінансування видатків певних бюджетів шляхом перерахування коштів (надання трансфертів) від органів влади іншого рівня.

Системи формування доходів місцевих бюджетів за критерієм податкових повноважень місцевих органів влади можуть бути впорядковані певним чином (див. табл. 1), виходячи з положень теорії державних фінансів і досвіду розвинутих країн [77, с. 463-466].

Таблиця 1

Класифікація систем формування доходів місцевих бюджетів

Система розподілу доходів	Повноваження місцевих органів влади
Роздільна система	Автономне залучення доходів
Незв'язана роздільна система (конкуруюча)	Самостійне визначення видів податків і податкових ставок
"Зв'язана" роздільна система	Розпорядження певними видами податків або право змінювати податкові ставки в заданих межах
"Зв'язана" система (система квот)	Право на певну, законодавчо закріплену частину окремих податків або податкових надходжень
Система з надбавками до податків	Право встановлювати певну надбавку до базового податку
Система трансфертів	Мінімальна фінансова самостійність

Роздільна система використання податків означає, що органи влади кожного рівня для виконання своїх завдань можуть автономно залучати необхідні доходи. У цьому випадку органи влади різних адміністративно-територіальних одиниць мають високий ступінь самостійності в одержанні податків.

Екстремальним варіантом роздільної системи є незв'язана роздільна система (так звана конкуруюча), за якої центральні та місцеві органи влади самостійно визначають як види податків, так і податкові ставки, тобто наділяються правами щодо формування податкового законодавства та одержання доходів до власного бюджету.

Все це означає, що місцеві органи влади повністю незалежні у проведенні податкової політики і тому можуть досить гнучко пристосовувати бюджетні надходження до видатків. Проте ця перевага має кілька серйозних недоліків. Серед них:

- небезпека багаторазового сподаткування одних і тих же об'єктів;
- можливість виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а отже - небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- можливість появи великої кількості різних, не узгоджених між собою, податків, тобто неможливість формування раціональної податкової системи (за таких умов одні (певні) види доходів можуть оподатковуватись високими податками, тоді як інші - зовсім "випадати" з оподаткування);
- неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики в державі;
- неможливість створення для населення однакових умов життя по всій країні.

Щоб уникнути багаторазового оподаткування одних і тих же об'єктів, кожному рівневі влади можна передавати у розпорядження певні види податків або надавати право змінювати в заданих межах податкові ставки. Отже, недоліки незв'язаної роздільної (конкуруючої) системи дозволяє усунути так звана "зв'язана" роздільна система. При її використанні теоретично можливі різні варіанти розподілу компетенцій щодо питань податкового законодавства та права одержання доходів бюджету. Але найбільш придатним з практичної точки зору є підхід, за якого центральні органи влади формують податкове законодавство, а органам влади інших рівнів надається право одержувати певні податки до свого бюджету.

Такий підхід використовується, наприклад, в Австрії та в Німеччині для податку на землю. Закон про стягнення цього податку затверджений федеральним урядом, а доходи надходять до бюджетів общин. Общини можуть (мають право) в певних межах змінювати податкові ставки, тобто їх законодавчі компетенції обмежені у праві змінювати податкові ставки.

Для створення ефективної податкової системи навіть у Швейцарії (з широкою автономією кантонів) використовуються різні системи обмеження податкової самостійності місцевих органів влади: при різних ставках оподаткування доходів тут встановлено єдиний порядок визначення податкової бази. В інших випадках місцеві органи не можуть впливати на вид податку та його розмір, вони тільки мають можливість отримувати до свого бюджету відповідні доходи. Так, у Німеччині законодавство щодо податку з власників автотранспортних засобів також формується федеральним урядом, а доходи від нього надходять до бюджетів земель.

З викладеного можна дійти висновку про те, що “зв’язана” роздільна система певною мірою обмежує самостійність місцевої влади і створює сприятливіші умови для проведення цілеспрямованої економічної і фінансової політики в державі, але потребує внесення періодичних змін у міжбюджетний розподіл податків, оскільки різні податки по-різному змінюються в часі.

У тих випадках, коли податкові надходження розподіляються між бюджетами різних рівнів, ідеться про систему квот або “зв’язану” систему. При цьому із суто практичних міркувань будь-який податок або кілька податків стягуються органами влади одного певного рівня, а потім до бюджетів інших рівнів надходить певна, законодавчо зафіксована, частина доходу. Такі квоти можуть встановлюватись по окремих видах податків або ж для загальної суми податкових надходжень. Аналіз досвіду різних країн показує, що за таких умов самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їх участі у формуванні податкового законодавства (наприклад, законодавчо може бути встановлено, що податкові закони не повинні прийматись без їх згоди), а також від впливу місцевої влади на визначення квот. До переваг “зв’язаної” системи розподілу податків можна віднести те, що єдині податки і єдине управління ними дозволяють проводити ефективну податкову політику, а зміни в податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, тобто ризик цих змін розподіляється між усіма.

Подібною до “зв’язаної” системи є система з надбавками до податків, у якій дозволяється встановлювати додатково певну надбавку (певний процент) до податку, стягуваного на іншому рівні (до так званого базисного податку). Розміри таких надбавок можуть бути обмеженими, або ж місцевим органам влади може бути надано право встановлювати їх на свій розсуд. Перевагою цієї системи є можливість досить гнучко пристосовувати фінансові можливості до потреб у фінансуванні видатків, недоліком - можливість багаторазового оподаткування одного й того ж об’єкта. Разом з тим, використання такого підходу на етапі ринкових трансформацій є недоцільним, оскільки більшість елементів адміністративного контролю використання бюджетних коштів на місцевому рівні вже втрачено, а інститути громадянського суспільства ще не сформовані.

За умови, що один з рівнів державної влади повинен займати головні позиції, розподіл доходів між бюджетами різних рівнів може бути організований у формі трансфертів (перерахувань коштів), яка може поширюватись не тільки на податки, але й на інші види доходів (наприклад, кредити).

Система формування доходів, основу якої складають трансферти, є протилежною роздільній системі і являє собою одну з граничних форм міжрівневого розподілу доходів. У цьому випадку верховна влада у питаннях податкового законодавства надається одному (єдиному) певному органу влади із зарахуванням коштів у відповідний бюджет, а всі інші бюджети формуються за рахунок трансфертних платежів. Якщо при цьому платежі надходять “знизу вгору”, то їх називають внесками, а “згори вниз” - дотаціями або субсидіями.

У західній літературі досить суперечливим є питання про те, чи треба включати до “податкового союзу” нижній рівень державної ієрархії (общини, муніципалітети), а якщо треба, то чи повинні їм надаватись певні податки відповідно до принципів “зв’язаної” роздільної системи. Загальні висновки цієї дискусії зводяться до того, що податки, які в принципі можуть бути надані в розпорядження органів місцевого самоврядування, повинні відповідати певним вимогам [91, с. 622]:

- створювати відчутне навантаження по можливості для всіх мешканців;
- враховувати вигоду, яку мають мешканці від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;

- не реагувати (або реагувати незначним чином) на зміни кон'юнктури ринку;
- зростати в розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини (оскільки при цьому фінансова потреба в розрахунку на одного мешканця зростає).

Тим часом, аналіз цих вимог виявляє їх суперечливість. Так, податок на доходи громадян відповідає вимозі сплати податку по можливості всіма мешканцями, що свідчить на користь участі місцевого самоврядування у надходженнях цього податку. Податок на додану вартість створює відчутне навантаження на всіх мешканців, його надходження досить стабільні за різних кон'юнктурних умов - це дозволяє говорити про доцільність передачі його частини у розпорядження місцевих органів влади. Разом з тим, він не відповідає вимозі зростання податкових надходжень у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини, оскільки збирається за місцем випуску продукції, що є аргументом проти. Якщо акцизи на вітчизняні товари стягуються на стадії виробництва і виробництво відповідної продукції розміщене нерівномірно по регіонах країни, то такі податки не створюють рівномірного навантаження на всіх мешканців і не зростають у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини. Отже, практичне використання загальних теоретичних вимог до податків, що можуть зраховуватись до бюджетів місцевого самоврядування, суттєво залежить від особливостей техніки стягнення конкретних податків.

Система формування доходів, що базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою систему міжбюджетних взаємовідносин з наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Водночас, трансферти можуть слугувати важливим елементом системи фінансового вирівнювання і використовуватись після розподілу податків між рівнями бюджетної системи. Трансферти необхідні також у випадках виникнення фінансових труднощів. Самостійність місцевих органів влади при використанні трансфертів як джерела формування доходів місцевих бюджетів залежить від того, чи є такі перерахування ціловими, або ними можна розпоряджатися на власний розсуд.

Узагальнюючи досвід різних країн з вибору систем розподілу податків між бюджетами різних рівнів, можна дійти висновку, що домінування елементів тієї або іншої системи залежить від ступеня самостійності адміністративно-територіальних одиниць країни. У Швейцарії переважають елементи роздільної, тоді як в Австрії

і Німеччині - "зв'язаної" системи (див. табл. 2). Для багатьох унітарних держав також характерним є переважання зв'язаної системи, але з досить широким використанням трансфертів з центрального бюджету.

Таблиця 2

Розподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів у Німеччині, Австрії і Швейцарії (1992 р.)

Види податкових надходжень	Німеччина	Австрія	Швейцарія
Спільні податки	73,1	66,1	19,5
Федеральні податки	14,5	26,9	24,6
Земельні податки	4,6	2,4	32,8
Муніципальні податки	7,8	4,6	23,1
Всього податкових надходжень	100,0	100,0	100,0

Джерело: [90, с. 142]

У Швейцарії головна увага приділяється самостійності регіонів, тому там частка спільних податків не перевищує 20%. Вирівнювання доходів місцевих бюджетів використовується обмежено, існують значні міжрегіональні відмінності як щодо рівня податкового навантаження, так і в структурі податків.

У Німеччині роздільне зарахування податків до бюджетів Федерації, земель або общин поширюється, як правило, тільки на невеликі податки. Головні ж високодохідні податки перебувають у спільному використанні органів влади різних рівнів. Майже 75% загальної суми податкових надходжень припадає на спільні податки (прибутковий податок, податок з корпорацій і податок на додану вартість).

Центральні органи влади в різних федеративних державах відіграють різні ролі, більш важливі ролі відповідає більш висока частка федеральних податків. В Австрії центральні органи влади займають сильнішу позицію, ніж у Німеччині, там частка федеральних податків становить близько 27% податкових надходжень. Найважливіші податки, що перебувають у компетенції федерального уряду, це - податок з корпорацій, мито, податок на мінеральне паливо і податок на тютюн.

До кола спільних податків входять податок на доходи та податок на додану вартість. До общин, крім податку на землю, надходить ще податок на заробітну плату, що зберігся в Австрії. Промисловий податок у рівних частинах розподіляється між федеральним урядом та общинами, крім того, общинам надана можливість

змінювати податкову ставку. Порядок розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів установлюється, як правило, один раз на 6 років, доходи від кожного податку розподіляються за певними формулами.

У сучасній практиці оподаткування в Німеччині права земель із встановлення податків і видання податкових законів обмежені, законодавчі компетенції з найважливіших видів податків належать федеральному уряду [82, с. 31]. Це пов'язано насамперед з необхідністю забезпечення правової та економічної єдності країни, особливо щодо створення єдиних життєвих умов. На значну частину податків Федерація і землі мають спільне право (тобто застосовується "зв'язана" система розподілу податків). До спільних податків належать податок на доходи фізичних осіб, податок з корпорацій і податок на додану вартість.

У ході фінансової реформи 1969 р. до "податкового союзу" з податку на доходи фізичних осіб і промислового податку були включені общини. До числа спільних податків увійшов податок на додану вартість. Первинна редакція Основного Закону Німеччини не містила будь-яких положень про фінансове забезпечення общин. Законом урегулювався насамперед лише розподіл податків між Федерацією і землями. Правда, було підкреслено, що це попередній варіант. Вирішення питань фінансового забезпечення общин було надане земельному законодавству. Землі передали у розпорядження общин промисловий і земельний податки. У деяких землях був переданий тільки промисловий податок, в інших також податок на суму заробітної плати. Крім того, в деяких землях общини стягували "інші" податки (наприклад, мисливський податок, податок на собак, податок на розваги, а також встановили надбавку до податку на продаж землі).

Зі зміною Основного Закону від 24 грудня 1956 р. общини отримували так звану гарантію реальних (прямих) податків, тобто надходження цих податків були віднесені до їх компетенції. Крім того, для забезпечення общин фінансовими коштами було передбачено, що вони отримують певний процент, що визначається урядом землі, від частки земель у надходженнях податку на доходи і податку з корпорацій. Законом про нове врегулювання фінансів общин від 8 вересня 1969 р. була визначена частка общин у податку з доходів фізичних осіб на рівні 14%. З передачею общинам певної частки колишнього спільного податку Федерації і земель, а частини промислового податку - Федерації і землям, відбувся пе-

рехід від роздільної до “зв’язаної” системи податків, аналогічної тій, що діє в розподілі податків між Федерацією і землями.

Важливий висновок з досвіду різних країн і різних підходів щодо розподілу податків між бюджетами різних рівнів полягає в тому, що протягом останніх десятиріч відбуваються процеси переходу від роздільної системи до “зв’язаної”. Вирішення питання про те, якій із зазначених систем треба віддати перевагу, залежить не тільки від економічних, але й від політичних цілей і традицій країни. Конкретні системи розподілу доходів між бюджетами різного рівня в різних країнах є результатом політичного компромісу між прагненням місцевих органів влади до самостійності, з одного боку, та економічними вимогами щодо створення рівних умов життя на території всієї країни, з другого. Виходячи з цього, встановлюються повноваження органів влади різних рівнів щодо питань формування податкового законодавства, а також щодо прав одержання певних податків у власний бюджет. Саме за цими двома ознаками і відрізняють системи міжрівневого розподілу доходів, що використовуються в різних країнах.

1.2. Передумови та цілі втручання держави у розподіл компетенцій між органами управління різних рівнів

Економічна система сучасної держави об’єктивно зумовлює диференціацію економічних суб’єктів за ресурсним забезпеченням, потребами в економічних благах та можливостями їх задоволення, використовуючи наявні ресурси. Серед суб’єктів сектора державного управління така диференціація в просторовому вимірі проявляється в різниці між субнаціональними органами управління в обсягах бюджетних коштів, що акумулюються на території їх юрисдикції, та потребах у видатках для фінансування суспільних послуг.

Формування ефективно функціонуючого суспільного сектора, у тому числі його важливої складової - системи місцевого самоврядування, є однією з вирішальних умов створення високорозвиненої ринкової економіки. Існування місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через субнаціональні органи управління, у першу чергу, здійснюється залучення громадян до вирішення суспільних проблем та здійснюється їх реальний вплив на політику оподаткування і бюджетних видатків.

ливо не один показник (промислові, сільські райони, міста обласного значення), адже дуже рідко територія займає найгірше становище за всіма показниками одразу. У проекті закону не припускається така можливість і відповідно не пропонується спосіб встановлення статусу депресивності у цьому випадку. Доцільно було б встановити пріоритетність одних показників поряд з іншими: для промислових районів це може бути обсяг промислового виробництва на одну особу, для сільських - частка зайнятих у сільському господарстві, для міст обласного значення - рівень середньої заробітної плати. Отже, запропоновану методику слід доопрацювати, використовуючи теоретичні здобутки вітчизняних науковців та зарубіжний досвід.

Для цілей регулювання міжбюджетних відносин типологізація територій має здійснюватись на основі порівняння бюджетних доходів у розрахунку на душу населення, рівнів і динаміки податкових надходжень та податкового навантаження на економіку, врахування відмінностей у видаткових потребах та цінах на суспільні послуги. Надання міжбюджетних трансфертів на вирівнювання бюджетної забезпеченості, на нашу думку, має відбуватись диференційовано відповідно до групування територій, зробленого за наведеними показниками. При цьому мають бути встановлені різні ступені вирівнювання для кожної групи. Застосування такої методики дозволить стимулювати зусилля місцевої влади з мобілізації доходів у власні бюджети. До сьогодні в Україні така методика не розроблена і не застосовується.

1.3. Фінансове вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів

Згідно з європейськими стандартами фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов податкової децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Воно сприяє досягненню цілей економічної стабільності та проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій, дозволяє запропонувати громадянам співставний асортимент послуг і рівень обслуговування. Разом з тим фінансове вирівнювання не повинне позбавляти більш багаті території стимулів до активізації діяльності в сфері оподаткування і не призводити до передачі зібраних коштів іншим органам місцевого самоврядування.

У зарубіжних країнах під фінансовим вирівнюванням розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між територіальними одиницями. Метою фінансового вирівнювання є досягнення такого стану, коли обсяг місцевих податків відтворює лише результат власного вибору громади, але ніяк не відбивається на рівні наданих місцевою владою послуг, на ефективності використання ресурсів чи на економічному результаті діяльності місцевої влади [26]. Основними складовими системи фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів місцевих бюджетів та вирівнювання бюджетних видатків.

Що стосується такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як трансферти, згідно з європейськими стандартами при їх застосуванні перевага має надаватися дотаціям (субсидіям нецільового призначення). Сукупний обсяг дотацій повинен визначатись на формульній основі із застосуванням критеріїв, що враховують такі чинники, як економічне зростання і збільшення рівня витрат, особливо в тих випадках, коли обсяг власних ресурсів органів місцевого самоврядування та їх можливості вільно розпоряджатись цими ресурсами не дозволяють скоригувати рівень ресурсів для компенсації зростання витрат, обумовленого економічними чинниками. Держава повинна гарантувати органам місцевого самоврядування певну стабільність динаміки сукупного обсягу дотацій. Цей принцип має бути закріплений у законодавчому порядку або в рамках механізмів, що передбачають забезпечення економічної стабільності при співпраці органів управління всіх рівнів.

Формула дотації вирівнювання дає змогу об'єктивно оцінити потребу в централізованій підтримці. Дуже важливим є набір чинників, що входять до формули, оскільки ступінь реальності основних показників є необхідною умовою розрахунку обсягів дотації вирівнювання. З цією метою застосовується науково обґрунтована система коригуючих коефіцієнтів та проводиться щорічне уточнення формули.

Критерії виділення дотацій повинні, як правило, бути чітко сформульовані, відповідати правовій базі і не мати довільного характеру. Це дозволить органам місцевого самоврядування наперед розрахувати суму дотацій, яку вони отримують, і відповідно скоригувати свої бюджети. Формули для обчислення обсягів до-

тицій повинні містити коефіцієнти, що відтворюють місцеві потреби у витратах. Вони, згідно з європейськими стандартами:

- мають бути об'єктивними і не контролюватись безпосередньо органами місцевого самоврядування;

- не повинні впливати на вільний вибір органів місцевого самоврядування в межах ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні;

- не повинні впливати на органи місцевого самоврядування, вважаючи на спроби раціоналізації управління своїми службами з метою підвищення їх ефективності;

- не повинні штучно стимулювати дії, що суперечать цілям місцевої відповідальності та ефективності надання послуг;

- мають ураховувати, наскільки це можливо, демографічні, географічні, соціальні й економічні особливості, що обумовлюють відмінності у рівні витрат.

Формули розрахунку обсягів дотації вирівнювання повинні відповідати таким умовам:

- значення, що надається окремим показникам, має визначатись на основі об'єктивних даних про зміну витрат, викликану зміною цих показників;

- оцінка потреб має здійснюватися спільно з представниками зацікавлених органів місцевого самоврядування або їхніх асоціацій, визначати й оцінювати наслідки таких довільних розв'язань;

- формули повинні бути простими, що полегшує їхнє розуміння і підвищує відповідальність, але водночас достатньо повними й точними;

- формули повинні залишатись, по можливості, стабільними, щоб органи місцевого самоврядування могли готувати довгострокові прогнози й зміна передбачуваних потреб відображала реальні зміни у фінансовому становищі органів місцевого самоврядування.

Стосовно такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як трансферти у формі субвенцій (субсидій цільового призначення) у документах Ради Європи зазначається, що вони обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і є не такими ефективними, як дотації. Відповідно, використання субвенцій має обмежуватись, як правило, випадками, коли вони необхідні для досягнення наступних цілей:

- спільного фінансування капіталовкладень у рамках політики збалансованого і стійкого територіального розвитку;

- забезпечення надання певних видів державних послуг на місцях на рівні, що є характерним для всієї території країни;
- компенсації за виконання певних обов'язків на користь центральних органів управління, яка може негативно позначитись на пропозиції населенню певних місцевих видів послуг;
- фінансування певних видів послуг населенню або компенсації витрат, яких органи місцевого самоврядування зазначають при здійсненні повноважень, делегованих їм центральним урядом [92].

Якщо основою класифікації бюджетних трансфертів уважати їх джерела, механізми розподілу та ступінь свободи використання, то можна визначити найбільш загальні особливості системи бюджетних трансфертів як такої. Формування фонду бюджетних трансфертів може здійснюватись як:

- часткові відрахування від одного або кількох податків, що надходять до держбюджету;
- щорічні асигнування держбюджету;
- обсяг видатків місцевих колективів.

Огляд джерел фонду бюджетних трансфертів поданий на схемі (див. табл. 3).

Таблиця 3

Джерела фонду бюджетних трансфертів у різних країнах

Країна	Види бюджетних трансфертів	Джерела бюджетних трансфертів
Німеччина	Додаткові дотації Допомога на інвестиції Дотації на виконання спільних завдань Структурний фонд	2 відс. суми ПДВ, сплачується з федеральної частки Залежно від місцевих видатків — ** — **
Росія	Бюджетна дотація Бюджетні субвенції Федеральний трансферт Чисті взаєморозрахунки	Бюджетні асигнування — ** — ** 15 відс. надходжень до держбюджету Залежно від місцевих видатків
Франція	Глобальна дотація на фінансування Дотації на компенсацію податкових пільг Глобальна дотація на устаткування Компенсація ПДВ Спеціальні субвенції	Щорічна індексована частка ПДВ Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток Залежно від місцевих видатків Бюджетні асигнування Залежно від місцевих видатків
Швеція	Незв'язані субсидії Цільові дотації	Бюджетні асигнування Залежно від місцевих видатків
Польща	Загальні субвенції Цільові дотації	Частка до бюджетних видатків держави Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків
Латвія	Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання Цільові гранти	Бюджетні асигнування Частка прибуткового податку Бюджетні асигнування
Литва	Бюджетні дотації Спеціальні субсидії	Бюджетні асигнування — ** — **

Загалом вважається, що найстабільнішою частиною бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету, хоча повної стабільності такий підхід не дає. На наш погляд, найбільшу стабільність з огляду на джерело дотацій мають дотації у Франції (зокрема, глобальна дотація на функціонування). У країнах зі стабільною економікою бюджетні трансферти, що мають природу бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела (ФРН, Франція). Такого підходу намагаються дотримуватись і в Росії.

Що стосується зв'язаних бюджетних трансфертів, то найбільш прийнятним для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків. Як правило, країни з трансформаційною економікою (Латвія, Литва) не в змозі забезпечити стабільного джерела бюджетних трансфертів, а тому надають перевагу бюджетним асигнуванням, обсяг яких залежить від можливостей бюджету та політичного фактора.

Світова практика виділяє такі методи розподілу бюджетних трансфертів:

- пропорційно фінансовій силі (доходам) місцевого колективу;
- розробка багатофакторної формули;
- компенсація фактичних видатків місцевих колективів;
- виокремлення частини річного бюджету місцевого колективу.

Для розподілу бюджетних дотацій найчастіше застосовуються другий та четвертий методи; для зв'язаних бюджетних трансфертів - перший та третій. Огляд методів розподілу бюджетних дотацій, що практикується у різних країнах, відображено на схемі (див. табл. 4).

Таблиця 4

Методи розподілу бюджетних дотацій у різних країнах

Країна	Види дотацій	Методи розподілу
Німеччина	Додаткові дотації	Частина річного бюджету - у розмірі сум, необхідних для доходної бази до середнього рівня, та як фіксовані суми
Росія	Бюджетна дотація Федеральний трансферт	Частина річного доходу Формула
Франція	Глобальна дотація на функціонування Дотація на компенсування додаткових пільг Фонд компенсації ПДВ	Формула Згідно з фактичним розміром витрат (компенсація) Компенсація частини видатків на капіталовкладення
Польща	Субвенція генеральна	Формула
Швеція	Незв'язана субсидія	Формула
Латвія	Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання	Формула Формула
Литва	Дотації	Частина річного бюджету

Як видно зі схеми, при розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу об'єктивніше оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці. Однак сама по собі формула ще не вирішує всі проблеми, тому що дуже важливим є набір критеріїв, урахованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції і Швеції в усіх країнах мало не щорічно здійснюється перегляд та уточнення формул. Проте у Франції та Швеції точаться жваві суперечки стосовно правомірності включення до формули певних показників.

Ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикальних трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними бюджетними трансфертами (субвенції та субсидії) і незв'язаними (дотації). Чим істотнішою є частка бюджетних дотацій у загальній сумі бюджетних трансфертів, тим більшу свободу мають місцеві колективи. Як видно з табл. 5, у країнах зі стабільною економікою та розвинутими традиціями самоврядування саме бюджетні дотації відіграють головну роль (Німеччина, Франція, Швеція), тоді як у країнах, що трансформуються, найчастіше - зв'язані трансферти (Польща, Латвія, Росія).

Загалом про оптимальне співвідношення між формами бюджетних трансфертів навряд чи можна говорити, оскільки це залежить від особливостей кожної окремої країни, хоча певна тенденція до глобалізації в цій сфері господарських відносин у світі існує.

Таблиця 5

**Співвідношення різних видів бюджетних трансфертів
(у % до доходів місцевих колективів)**

Країна	Усього бюджетних трансфертів	У тому числі	
		Дотації	Субвенції та субсидії
Німеччина			
землі	3,1	1,4	6,7
общини	41,6	31,0	10,6
Росія	20,1	2,4	17,7
Франція	23,0	15,3	7,7
Швеція			
муніципалітети	20	15,0	5,0
лени	17	11,0	6,0
Польща	29,2	11,9	17,3
Латвія	61,7	9,2	52,5
Литва	8,7	5,7	3,0

Слід зазначити, що в багатьох країнах бюджетні дотації застосовуються як інструмент вирівнювання, хоча останнє може здійснюватись і безпосередньо між територіальними колективами. Найбільшого рівня розбудови цих інструментів досягли у Німеччині та Швеції (див. табл. 6).

Таблиця 6

Наявність спеціальних механізмів фінансового вирівнювання серед місцевих колективів різних країн

Країна	За рахунок бюджетних трансфертів	За рахунок горизонтального перерозподілу
Німеччина	Додаткові дотації	Горизонтальні трансферти
Росія	Фонд підтримки регіонів	---
Франція	Дотація рівномірного розподілу	Фонд солідарності територіальних колективів
Швеція	Гарантована доходна база	Міжмуніципальні вирівнювальні платежі
Польща	Субвенція на вирівнювання	---
Латвія	Фонд вирівнювання	Фонд взаємної допомоги

Ефективність функціонування системи бюджетних трансфертів в окремих країнах прямо пов'язана зі ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної бази регулювання цих питань дуже відрізняється. Серед країн зі сформованою базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити Німеччину, Францію, Швецію. Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в основному Законі (так звана Фінансова Конституція). Механізм надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними законами ("Про вирівнювання різної економічної сили земель", "Про фінансову допомогу Федерації", законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції). У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо.

Розглянемо особливості побудови системи фінансового вирівнювання зарубіжних країн (розвинених і постсоціалістичних) на основі багатофакторної формули, а також алгоритми пропорційного перерозподілу фінансових ресурсів [53].

В Іспанії дотації надаються центральним урядом і є найбільш важливим джерелом доходів для місцевої влади. Національний фонд муніципального співробітництва фінансується на основі щорічного розрахунку цільових дотацій. Цільові дотації розподіляються відпо-

відно до чисельності населення (70%), загального збору податків (25%) та наявності суспільних шкіл (5%). Діюча формула фінансового перерозподілу [81] така:

$$G^L = BG(0,70a^L P^L / a^L P^L + 0,25T^L / T^L + 0,05L^L / L^L), \quad (1.1)$$

де G^L - дотація, яку отримує муніципалітет, BG - щорічна дотація, яка виділяється центральним урядом до національного фонду, P^L - кількість населення муніципалітету, a^L - коефіцієнт пристосування, який залежить від кількості населення муніципалітету ($1 < a < 2.85$), T^L - зібрані місцеві податки в муніципалітеті, L^L - кількість суспільних шкіл у муніципалітеті.

До недоліків іспанської моделі можна віднести: проведення муніципальної реформи “згори”; невеликі розміри територіальних громад та низький рівень управління на місцях. Водночас необхідно відзначити, що проблеми фінансової залежності та відсутності фіскальної відповідальності на місцевому рівні менші, ніж на регіональному. Це пояснюється великою різницею в регіональних доходах і намаганням досягти високого ступеня вирівнювання по горизонталі, а також неоднаковим рівнем відповідальності між автономіями.

Основними причинами неефективності фінансового вирівнювання в Іспанії є політичні фактори, а саме: неготовність центрального уряду до політичних наслідків децентралізації та звичка місцевої влади до гарантованих фінансових надходжень без політичних втрат, а скоріше - з політичними здобутками.

Досвід Іспанії є досить повчальним для України, яка перебуває на початку розбудови системи фінансового вирівнювання. Відмова від неприкладного теоретизування в галузі регіональних і місцевих фінансів, розуміння першочерговості вертикального фінансового вирівнювання, розмежування повноважень між рівнями влади, укрупнення низової територіальної одиниці, врахування обмежень політичного характеру - все це допоможе обійти невдачі у процесі фінансового вирівнювання.

У Франції формула фінансового вирівнювання використовується для розрахунку глобальної дотації на функціонування територіальної громади. Обсяг глобальної дотації на функціонування територіальної громади розраховується залежно від бюджетних асигнувань минулого року, зважених на індекс споживчих цін, плюс 2/3 зростання валового внутрішнього продукту.

У Франції окрім глобальних дотацій територіальним громадам надаються дотації на благоустрій, сума яких дорівнює різниці між сумою ресурсів, передбачених дотацією глобального функціонування комуни, та сумою попередньо встановленої дотації, передбаченої в розділі "Фінанси комуни" Генерального кодексу територіальних громад [71].

У свою чергу, сальдо дотацій на благоустрій розподіляється між дотаціями на міську допомогу та дотаціями на сільську допомогу. Починаючи з 1997 р., щорічне збільшення цього сальдо розподіляється Комітетом місцевих фінансів між дотацією на міську взаємодопомогу та дотацією на сільську взаємодопомогу таким чином, що можна отримувати не менше 45% та не більше 85%. З 1995 р. загальний розмір кредитів для перерозподілу встановлюється в такий спосіб, що частина щорічного зростання дотацій на допомогу сільському господарству складає від 5 до 20%. Друга частина дотацій на цю допомогу сплачується комунам, податковий потенціал яких на душу населення вдвічі нижчий від середнього податкового потенціалу на душу населення в комунах країни.

У практиці фінансового вирівнювання Франції використовуються такі показники, як: щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів і фінансових платежів комуни, фіскальний потенціал комуни на душу населення та ін.

Запозичення методики розрахунку цих показників було б дуже корисним для України. Заслужує на увагу й той факт, що система фінансового вирівнювання має бути детально, крок за кроком, описана в Кодексі законів про місцеве самоврядування (Муніципальному кодексі).

Як і у Франції, в Данії відбувається перерозподіл фінансових коштів на основі процентних співвідношень рівня перерозподілу фінансових ресурсів. Існує три системи перерозподілу фінансових ресурсів країни на потреби територіальних громад. Перша система охоплює громади всієї країни та включає громади основної (не острівної) частини. Друга являє собою перерозподіл для громад основної частини країни; надходження від цього перерозподілу додаються до надходжень за першою системою перерозподілу. Третя охоплює перерозподіл фінансових ресурсів по регіонах для всіх регіонів країни.

Для здійснення перерозподілу видатків бюджетів територіальних громад визначають потреби кожної громади за об'єктивними факторами. Передбачається, що ці фактори обумовлюють обста-

вини, які визначають обсяг цих потреб у видатках різних громад. На практиці цей перерозподіл не абсолютний. Рівень перерозподілу є таким: 35% фінансових ресурсів розподіляється в межах описаної вище першої системи; додаткові 25% - у межах другої системи перерозподілу фінансових ресурсів; 85% - перерозподіляються на рівні регіонів.

Система перерозподілу за податковою базою збігається із системою перерозподілу у видатковій частині. Податкова база розраховується шляхом додавання податкових надходжень громади, що відповідають прибутковому податку, і надходжень, що відповідають спеціальному податку: сума ділиться на податкову ставку, а до результату додається 7,5% вартості земельних ділянок. Податкова база регіону розраховується шляхом додавання надходжень за прибутковим податком регіону та за земельними податками; сума ділиться на податкову ставку. Рівні перерозподілу є такими: 52% - для перерозподілу на національному рівні, 90% - для громад основної частини країни, 85% - в системі перерозподілу на загальнорегіональному рівні [87].

Заслуговує на увагу методологія обчислення податкової бази регіонів і громад, а також досвід встановлення пропорцій рівномірного перерозподілу фінансових ресурсів держави за такими напрямками, як: перерозподіл потреб, перерозподіл видатків; перерозподіл податкової бази; інші системи субвенцій та фінансового перерозподілу (цільові трансферти).

У Норвегії щороку Міністерство у справах місцевих громад публікує документацію і розрахунки для місцевих фінансів, які являють собою План загальних субвенцій та надають інформацію про реальні розрахунки для відповідних комун і областей. Основною метою роботи уряду в галузі місцевих фінансів є досягнення збалансованості між глобальними та асигнованими субвенціями.

Асигновані субвенції пов'язують використання ресурсів місцевою адміністрацією з відповідними службами, що отримали пріоритет в уряді та парламенті. Найчастіше обсяг цих субвенцій залежить від фінансової участі муніципалітетів. Глобальні субвенції гарантують зростання "вільних" доходів, які допомагають комуні найкращим чином виявити свої власні пріоритети.

Для вирівнювання доходів комун використовується загальна субвенція. Всі комуни, в яких обсяги податкових надходжень нижчі за 90% від середнього національного, отримують субвенції для підведення їх до цього рівня. Уряд виходить із сумарних доходів

відповідних областей та комун, що змінюються, відносно середніх цифр, які використовуються у підрахунках. Ці доходи залежать від коливань місцевих податкових надходжень, від дієвості критеріїв розподілу глобальних субвенцій незалежно від того, отримують вони частину асигнованих субвенцій чи ні, збільшилися чи ні мито та ориєдні надходження або поземельний збір [25].

Досвід фінансового вирівнювання Норвегії свідчить про те, що розподіл сфер відповідальності в галузі фінансового вирівнювання між виконавчою та законодавчою владою є ефективним. Законодавством не розглядається використання асигнованих субвенцій, вирішення цього питання є прерогативою уряду. Принципи, що регулюють виділення та розподіл глобальних субвенцій, теж визначає уряд, але існування цих субвенцій підпорядковане законодавству і парламент обговорює принципи їх розподілу.

У США податкові джерела частково розподілені. Федеральному уряду належить виключне право на мито та поштові збори. Органи влади штатів та місцеві виконавчі органи збирають податки на майно, податки на продаж, платежі за реєстрацію автотранспорту, видобування корисних копалин, санітарні послуги.

Інші податки - на власність і доходи юридичних та фізичних осіб, спадщину та дарування, акцизи - можуть використовуватись усіма рівнями влади на свій розсуд. На рівні штатів основними джерелами податкових надходжень є: обов'язкові внески по соціальному страхуванню (21%), податок із продажів (20%), прибутковий податок (19%), індивідуальні акцизи (10%).

Особливість розподілу джерел податкових надходжень у Німеччині полягає в тому, що доходи від податків трьох рівнів влади формуються переважно на основі пайової участі в головних видах податків - індивідуальному прибутковому, податку на прибуток (корпоративному) та податку на додану вартість. Сьогодні вони складають 3/4 податкових надходжень до консолідованого бюджету Німеччини. У федеральному бюджеті спільні податки складають 75% у бюджетах земель - 87%, у місцевих бюджетах - 41%.

Крім цього, на кожному рівні існують виключні права на певні податкові джерела. Федерація залишає за собою повністю податок на нафту, тютюн, спирт, страхові внески, а також мито. До власних податків земель належать податки на майно, автотранспортні засоби, нерухомість, на тоталізатор і лотереї, на спадщину.

Для поповнення місцевих бюджетів одним із важливих податків є промисловий. Об'єкт оподаткування - юридичні й фізичні

особи. Податок повинен компенсувати частину затрат, що виникають в общини у зв'язку з діяльністю підприємства. Промисловим податком оподатковуються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній та промислових підприємств. Ставка оподаткування складає від 1 до 5%. За цим податком установлений неоподатковуваний мінімум.

У Болгарії [88] формула була розроблена в 1993 р. для наступного впровадження протягом п'ятирічного періоду. Труднощі при здійсненні цієї програми часто призводили до повернення до дискреційної системи розподілу трансфертів центральними органами влади. Формула має такий вигляд:

$$C = C1 + C2 + A + C3, \quad (1.2)$$

де $C1$ - фіксована частка величини трансферту минулого року, $C2$ - показник, який розраховується за формулою на основі 17 параметрів, що визначають необхідність у фінансуванні, серед яких кількість лікарняних ліжок, дитячих установ, студентів, чисельність населення і кількість безробітних. Найбільшу частку в цьому показнику складають: чисельність населення (23%), число населених пунктів у регіоні (22%), число студентів (18,2%) і число виписаних хворих на одне лікарняне ліжко (8,3%), A - "поправочний коефіцієнт" розміру податкових надходжень на душу населення в регіоні щодо середнього показника для країни в цілому, $C3$ - трансферт для фінансування капітальних проектів, затверджених центральними органами влади.

Аналіз складових формули дозволяє зробити висновки, що показник $C1$, ймовірно, занадто жорстко регламентований з урахуванням здійсненої податкової реформи, зміни бази оподаткування та порядку розподілу витрат. Серед параметрів, що визначають $C2$, досі занадто мало показників реальних потреб. Розрахунок A на основі фактичних податкових зборів (замість обліку можливих податкових надходжень) не сприяє мобілізації доходів з місцевих джерел.

В Угорщині [85] частка "нормативних трансфертів", що розраховуються за формулою, складає близько 25% у загальній структурі фінансування субнаціональних органів влади. Ще 10% складає сукупність різних типів трансфертів, включаючи трансферти на певні категорії витрат і цільові гранти для часткового фінансування інвестиційних проектів міжрегіонального значення. Нормативні трансферти визначаються відповідно до п'яти типів нормативів:

- 1) фіксований обсяг для кожного типу органів влади;
- 2) обсяг, що розраховується на душу населення відповідно до зразкової потреби в соціальних послугах;
- 3) обсяг, що розраховується, виходячи з кількості конкретних споживачів благ (наприклад, студентів, пенсіонерів);
- 4) норматив, що визначається, виходячи з кількості ліжок у притулках для бездомних;
- 5) обсяг фінансування, що забезпечує країні участь в одержанні доходів від туристичної діяльності.

Органам місцевого самоврядування надана певна свобода у використанні трансфертних засобів, однак при цьому зберігається низка певних умов. Надані послуги повинні обов'язково відповідати національним стандартам. Ці норми безпосередньо не враховують величину фактичних витрат, пов'язаних із забезпеченням послуг. Як правило, витрати муніципалітетів на надання послуг перевищують обсяг фінансування відповідно до конкретних нормативів, у результаті чого відшкодування виявляється частковим. Сумарний обсяг трансфертів визначається в результаті угоди між центральними органами влади, парламентом і органами місцевого самоврядування. Розрахунки кількості бенефіціаріїв, підготовлені органами місцевого самоврядування, використовуються потім при визначенні показників грошового забезпечення визначених нормативів. Наприкінці року проводиться звірка, і якщо кількість заявлених бенефіціаріїв перевищує фактичну кількість більш ніж на 5%, органам місцевого самоврядування нараховуються штрафи.

За рахунок трансфертів на визначені категорії витрат повністю фінансуються всі інвестиційні проекти, затверджені парламентом відповідно до рекомендацій центральних органів влади, включаючи галузеві міністерства. Цільові трансферти забезпечують часткове фінансування трохи менших інвестиційних проектів з міжрегіональною участю. Пайова участь розподіляється приблизно порівну. Серед прикладів можна назвати проекти з очищення води й оснащення класних кімнат у навчальних закладах. Пріоритетні напрямки виділення трансфертів на часткове фінансування визначаються щорічно в законі про бюджет. У системі також передбачене фінансування органів місцевого самоврядування, що мають бюджетний дефіцит "не зі своєї вини". У 1999 р. близько третини всіх місцевих органів влади в Угорщині вимагали фінансування бюджетного дефіциту.

Отже, порядок визначення нормативів і розподілу фінансових ресурсів в Угорщині залишається дуже складним і піддається різним політичним маніпуляціям. Кількість нормативів та їхніх значень змінюються щорічно, переважно внаслідок політичного впливу. Муніципалітетам дуже складно точно передбачити очікуваний рівень доходів. Спрощення процедури повинно збільшити передбачуваність і скоротити адміністративні витрати. Необхідність виконання зобов'язань центральних органів влади обмежує незалежність місцевих бюджетів. Фінансування бюджетного дефіциту пом'якшує бюджетні обмеження для органів місцевого самоврядування і не сприяє активізації місцевої податкової політики. Система дозволяє усунути вертикальний дисбаланс і досягти вирівнювання рівнів доходів і витрат між юрисдикціями. Система сприяє фінансуванню місцевих проєктів, що мають державне значення.

Система трансфертів у Латвії [97] включає як “компенсаційний фонд”, так і цільові трансферти для конкретних програм і капітальних вкладень. Компенсаційний фонд призначений для вирівнювання регіональних розбіжностей у рівнях доходів і витрат. У дохідній частині вирівнювання стосується доходів від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на нерухомість і податку на землю. Фонд покриває до 50% різниці між рівнем податкових надходжень у юрисдикції і середнім рівнем по країні. Юрисдикції, у яких рівень податкових надходжень перевищує середній рівень по країні, повинні направляти у фонд до 40% надходжень від ПДФО. Фінансування здебільшого здійснюється “вертикально” і приблизно на одну шосту - “горизонтально”. Що стосується витрат, то за рахунок компенсаційного фонду частково покривається різниця між фактичними потребами юрисдикції у витратах і нормативними розмірами витрат, які передбачені для різних рівнів системи управління. Потреба у витратах визначається на підставі демографічних показників (загальна чисельність населення, частка осіб віком до 7 років, частка осіб віком від 7 до 18 років і частка осіб пенсійного віку). Коефіцієнт компенсації є вищим для юрисдикцій нижчого рівня (0,98), ніж для великих міст (0,84). Весь фонд трансфертів розподіляється між трьома рівнями системи управління відповідно до минулих показників їхньої участі в структурі витрат.

Норми витрат для кожного рівня розраховуються шляхом розподілу тієї частини загального трансфертного фонду, що передбачена для даного рівня, на загальну чисельність населення в юрисдикції. Трансферти на визначені категорії витрат призначаються

для надання соціальної допомоги, забезпечення органів охорони здоров'я й освіти, а також для капітальних вкладень. За винятком трансфертів для капітальних вкладень, три інших види трансфертів мають тенденцію до об'єднання в складену субсидію, меншою мірою прив'язану до конкретних об'єктів у рамках перерахованих напрямків. Трансферт на охорону здоров'я дійсно узгоджується з вимогами мінімальних середньодушових витрат. Частина трансфертів на освіту повинна використовуватись для виплати заробітної плати учителям відповідно до рівня, встановленого центральними органами влади.

На основі проведеного аналізу можна зазначити, що стосовно дохідної частини вирівнювання тільки в частині надходжень від ПДФО підштовхне органи місцевого самоврядування до мобілізації доходів за рахунок місцевих податків на нерухомість. Що стосується витрат, можливо, що розподіл фонду трансфертів відповідно до минулих показників участі різних рівнів управління у загальній структурі витрат не дозволяє адекватно враховувати поточні потреби у фінансуванні. При цьому історичні дані переважно орієнтовані на наявні структурні можливості та визначаються за методом, який є характерним для радянської системи управління, що оперує такими показниками, як норми витрат і "контрольний бюджет". Процес визначення норм витрат є досить складним, оскільки для кожного рівня управління характерні свої особливості. Існує необхідність вивчення відповідності між нормами і фактичними витратами на душу населення. Позитивним моментом є використання демографічних показників для визначення необхідного рівня витрат кожної юрисдикції. Що стосується трансфертів на визначені категорії витрат, то наявна тенденція до менш чіткої регламентації основних напрямків витрати виділених засобів може призвести до часткової втрати контролю з боку центральних органів влади, особливо щодо програм соціальної допомоги, розроблених у рамках державної політики з вирівнювання доходів населення. Виділення субсидій у рамках програм соціальної допомоги здійснюється відповідно до державних пріоритетів. У цілому, програми трансфертів надають органам місцевого самоврядування досить багато повноважень з розподілу виділених засобів як між різними секторами, так і в рамках окремих напрямків у конкретному секторі. Загалом, це можна вважати дуже позитивним моментом, хоча така практика може викликати певну стурбованість щодо надання соціальних послуг, які мають державне значення.

У Литві [98] компенсаційні трансферти, що визначаються за формулою, були введені в 1997 р. одночасно з трансфертами для спеціальних потреб (наприклад, капітальних інвестицій, затверджених відповідно до “програми інвестицій у державний сектор”) і житловими субсидіями. Розмір трансферту визначається в процесі багатосторонніх переговорів за участю представників усіх рівнів управління. Загальна сума трансферту узгоджується з рішенням щодо частки субнаціональних рівнів управління в структурі доходів і витрат консолідованого бюджету.

Формально сума трансферту визначається за формулою:

$$D=A-B-C, \quad (1.3)$$

де А - прогнозований рівень субнаціональних витрат, В - прогнозований рівень субнаціональних доходів, С - цільові трансферти з державного бюджету.

Потім D розділяється на три частини. При цьому D1 призначений для надзвичайних ситуацій і виділяється при необхідності. Найчастіше це відбувається ближче до кінця року в тому випадку, якщо рівень доходів того чи іншого регіону виявляється нижчим від прогнозованого. D2 призначений для вирівнювання доходів від податкових надходжень. Орієнтиром для визначення ступеня вирівнювання є середній показник доходів на душу населення в цілому по країні. Середні показники можуть також ураховуватися для того, щоб контролювати число отримувачів допомоги. З регіонів, у яких рівень доходів перевищує середній рівень по країні, направляють кошти у фонд трансфертів і тим самим забезпечують горизонтальне фінансування. D3 - це частина трансферту, призначена для вирівнювання рівнів витрат відповідно до демографічних показників (наприклад, кількість мешканців віком до 18 років, літніх людей та інвалідів). Показник розраховується на 1000 осіб. Розмір D3 визначається в останню чергу, після того як у процесі підготовки бюджету і політичних переговорів буде погоджене фінансування D1 і D2. Параметри вирівнювання доходів від податкових надходжень за допомогою D2 визначаються на три роки вперед, також як і А, тобто частка субнаціональних витрат у загальній структурі витрат країни. Інші складові компоненти (D і С) підлягають щорічному перегляду в процесі підготовки чергового бюджету.

У цілому програму міжбюджетних трансфертів відрізняють кілька позитивних моментів: поєднання цільових субсидій і транс-

фертів, які не застережені умовами; наявність горизонтального фінансування, що забезпечує вирівнювання; визначення рівня витрат здійснюється на основі демографічних факторів, що впливають на ступінь потреб у послугах; розмір фінансування визначається безпосередньо в процесі формування бюджету; ряд ключових параметрів залишаються стабільними протягом кількох років. Варто виділити і кілька моментів, що насторожують. Вирівнювання величини доходів здійснюється з урахуванням показників фактичних податкових надходжень, замість того, щоб орієнтуватися на потенційно можливий рівень. Крім того, оцінка необхідних витрат на 1000 осіб населення може означати, що невеликі юрисдикції, в яких рівень потреби у витратах перевищує середній рівень по країні, можуть отримувати більші суми D3 порівняно з деякими великими містами. Останнє є істотним недоліком формули, проте таким, що легко виправляється. Нарешті, повідомляється, що консультації з питань визначення розміру трансфертів є багатосторонніми і відбуваються за участю представників усіх рівнів управління. Водночас можуть існувати стимули для скорочення переговорного процесу, що визначає ряд ключових параметрів, від яких у свою чергу залежать загальний розмір трансфертів і розподіл засобів між його окремими компонентами.

Згідно з наявними даними, основним компонентом існуючої системи трансфертів у Польщі [79] є єдиний трансферт, призначений певною мірою вирівнювати показники податкових надходжень на душу населення в різних регіонах.

Формула, що визначає розмір індивідуального трансферту для кожного регіону, має такий вигляд:

$$S = L[0,9(0,35B-A)], \quad (1.4)$$

де L - чисельність населення, B - середній рівень доходу за рахунок місцевих джерел на душу населення в цілому по країні, A - середній рівень доходів за рахунок місцевих джерел на душу населення в даному регіоні.

Регіон вважається таким, що потребує допомоги, якщо регіональний показник середньодушового доходу за рахунок місцевих джерел більш ніж на 15% нижчий від загальнодержавного рівня. У цьому випадку регіону присвоюється коефіцієнт 0,85. За рахунок вирівнюючого фінансування покривається 90% усієї різниці, якщо

регіональний показник виявляється менший 85% від середнього показника по країні в цілому.

Як бачимо, формула є досить простою і прозорою, що дуже важливо. Однак необхідно вказати на ряд недоліків. Знову ж, вирівнююче фінансування повинне ґрунтуватись не на показниках фактичних надходжень, а враховувати потенційні фінансові можливості, що сприятиме активізації місцевої податкової політики. Це є особливо важливим з огляду на те, що вирівнювання здійснюється на підставі показників доходів за рахунок місцевих джерел. Іншим важливим питанням є визначення того, що може вважатися “місцевими доходами”. Одним із результатів вертикального компенсаційного фінансування може бути значне збільшення фінансового тягара для центрального бюджету, що залежатиме від розміру тієї частини податкових надходжень, яка буде передана в компенсаційний фонд. Для цих цілей використовуються доходи від податку на нерухомість, сільськогосподарського податку, податку на автотранспорт та податків на спадщину і дарування. Відповідно до недавно затвердженого трудового законодавства, до цього переліку можуть бути додані й інші податки.

Аналіз трудового законодавства викликає побоювання, що у випадку включення в розряд податків, доходи від яких можуть бути спрямовані для компенсаційного фінансування (податку на прибуток підприємств і ПДФО), ціна компенсаційної політики може виявитись дуже високою. Іншим очевидним недоліком формули є її виключна спрямованість на дохідну частину бюджетів. Регіональні розбіжності в рівні витрат також повинні враховуватись. Трудове законодавство допускає при здійсненні вирівнювання доходів деякі виправлення на частку населення регіону, що проживає в більших містах. Проте у видатковій частині ще багато чого має бути роз'яснено і доопрацьовано.

В Естонії [99] з 1994 р. бюджетний механізм оперує п'ятьма типами трансфертів. Найбільшим з них (понад половина від усієї суми трансфертів) є “компенсаційний вирівнюючий фонд”, призначений для компенсації різниці між рівнем середньодушового доходу в регіоні і середнього показника по країні за попередній рік. Юрисдикції при цьому розділяються на 12 груп, кожній з яких присвоюється свій коефіцієнт, що варіює від 1,15 для регіонів, де середньодушовий дохід складає менше 10% від середнього по країні, до 0,05 для регіонів, де середньодушовий дохід складає 110% від середнього по країні. Для розрахунку частки певної юрисдикції ко-

ефіцієнти застосовуються до показника чисельності населення. Розмір трансферту визначається в ході щорічних консультацій між центральними і місцевими органами влади.

Формула для визначення розміру компенсації виглядає наступним чином:

$$C = (\text{Відрахування по ПДФО}) * (\text{Ставка податку}) * \\ (\text{Відрахування від ПДФО у регіон}) * \text{Чисельність} \\ \text{робочої сили в регіоні} * 12 \text{ місяців} \quad (1.5)$$

Юрисдикції, в яких рівень надходжень від ПДФО перевищує середній рівень по країні більш ніж на 10%, отримують меншу компенсацію. До інших типів трансфертів належать три "фонди підтримки". Найбільший серед них, який складає 20% усієї суми трансфертів, призначений для покриття мінімального рівня бюджетних витрат, визначеного відповідно до "норм витрат", що залишилися з радянської пори. Цей трансферт допомагає скоротити бюджетний дефіцит, забезпечуючи до 85% мінімальних норм витрат. Ще один тип трансферту, менший за сумою, призначений для надання фінансової допомоги муніципалітетам, що відчувають гострий дефіцит у дохідній частині. Останній тип трансфертів являє собою "фонд підтримки" для фінансування проєктів, затверджених центральними органами влади.

Необхідно зауважити, що розмір трансферту визначається відповідно до розміру фактичних доходів, без урахування додаткових можливостей із мобілізації доходів. Крім того, при цьому враховується занадто багато традиційних нормативних показників, які оцінюють скоріше можливості системи соціальних послуг, ніж фактичні потреби. Регресивний аналіз показує, що "компенсаційний фонд" компенсує різницю в доходах, проте не враховує населення шкільного віку й осіб літнього віку. Регіони, в яких рівень середньодушового доходу перевищує середній показник по країні, як і раніше продовжують отримувати трансферти. "Фонд підтримки найменш забезпечених" компенсує різницю доходів у групах молоді і літніх людей. Фінансування системи здійснюється вертикально, і при цьому зберігаються відповідні проблеми. Унаслідок фінансових обмежень у 1995 р. не вдалось запровадити трансферт для "компенсації з ПДФО".

Таким чином, у системі виділення трансфертів у колишніх країнах соціалістичного табору були здійснені серйозні реформи.

Проте система трансферного фінансування як один із фундаментальних елементів механізму міжбюджетних відносин вимагає значно вищого розвитку. Більшість країн СНД як і раніше продовжують покладатись на механізм розподілу надходжень і практику виділення додаткових номінальних трансфертів для покриття бюджетного дефіциту, незважаючи на багато недоліків колишньої системи. Ця система багато в чому будується на особистих домовленостях і, таким чином, є вкрай непередбачуваною. Тим часом, усе більшій кількості країн, включаючи країни Балтії, деякі країни Центральної і Східної Європи, Киргизстан, а також протягом кількох років Росії вдається досягти помітних успіхів у використанні компенсаційних трансфертів, що розраховуються за формулою, у поєднанні з практикою розподілу надходжень для усунення вертикального дисбалансу. У цих країнах, найбільш орієнтованих на проведення реформ, також можна відзначити всезростаючу роль цільових трансфертів і субсидій у фінансуванні конкретних статей витрат субнаціональних бюджетів.

Існує чимало перешкод на шляху впровадження нових механізмів виділення трансфертів і вдосконалення наявних. Оскільки рівень власних доходів субнаціональних органів управління може забезпечити фінансування лише незначної частини видаткових статей, місцеві і регіональні органи влади як і раніше багато в чому залежать від виділення трансфертів. Інакше кажучи, ставки під час обговорення реформ дуже високі. Незважаючи на зростаюче в більшості випадків невдоволення існуючим станом справ з боку всіх зацікавлених сторін (центральної, регіональної і місцевої органів влади), бюрократичний консерватизм і відсутність згоди між політичними лідерами щодо напрямку й цілей реформи обмежують її масштаби та розвиток.

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ СИСТЕМ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

2.1. Економіко-правові аспекти розподілу повноважень між місцевою та центральною владою

Комплексний розвиток регіонів визначається багатьма чинниками, серед яких вагоме місце посідає управлінсько-регуляторний вплив з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Результативність такого впливу зумовлюється, насамперед, величиною компетенції, чіткістю структурованості й розмежування повноважень центрального та регіонального рівнів державної виконавчої влади, з одного боку, місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування - з другого. Світовий досвід регіонального управління довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, в якій максимум повноважень у цій сфері передається органам місцевої влади, що відповідає принципу субсидіарності. При цьому пріоритет надається суб'єктам представницької влади - органам місцевого самоврядування.

Передача влади з центру на місця не є одномоментним актом, а тривалим процесом, що потребує програмованого комплексного й системного підходу. Хаотичність формування організації регіональної влади в Україні в останнє десятиріччя минулого століття була зумовлена, значним чином, відсутністю планомірної та скоординованої державної регіональної політики, спрямованої на якомога повніше використання потенціалу регіонального розвитку як фактора міжнародного зростання. Це спричинило те, що існуюча модель регіональної влади характеризується наступними ознаками:

- гіпертрофованою роллю місцевих державних адміністрацій у регіональному розвитку, що виражається в концентрації повноважень та ресурсів у місцевих органах державної виконавчої влади. До того ж ці органи функціонують в умовах жорсткої централізованої ієрархічної вертикалі органів державної управління, що виключає мобільність та певну управлінську автономію регіональних ланок, не передбачає чіткого розмежування повноважень між рівнями управління. Сьогодні в нашій державі обласні та районні держадмі-

ністрації перебрали на себе всю повноту влади в регіонах, що обмежує право органів місцевого самоврядування на самостійне вирішення своїх територіальних інтересів;

- формальністю та недієздатністю регіональних органів місцевого самоврядування - обласних та районних рад, що виконують маріонеткові функції нормативного затвердження управлінських рішень, підготовлених органами державної виконавчої влади. Фактично, повноваження районних та обласних рад зводяться до затвердження бюджету, схвалення програм соціально-економічного розвитку і заслуховування щорічних звітів голів державних адміністрацій, тобто, по суті, лише до питань “затвердження” і “схвалення”. Це зумовило те, що очікувана біполярна модель регіонального управління, в якій керівні полюси повинні координувати свою діяльність, забезпечуючи взаєморівноваження та взаємоконтроль управлінських впливів на основі принципів синергетичного підсилення, співробітництва, оптимального поєднання загальнодержавної політики та місцевих інтересів, сформувалася як монополярна. Це суперечить демократичним орієнтирам розвитку країни, оскільки державницька монополярність на регіональному рівні обмежує самопотенціал регіонального розвитку, перешкоджає громадам територіальних утворень самостійно вирішувати свої спільні інтереси. Зокрема, у висновку комісії Ради Європи зазначено, що органи виконавчої влади в Україні підмінюють представницьку владу;

- невідповідністю функціонального навантаження та організаційного забезпечення регіональних органів державної виконавчої влади сучасним функціям регіонального менеджменту, необхідність імплементації яких зумовлюється докорінною зміною ролі органів управління в умовах ринкового розвитку економіки. Ідеологію примусу та жорсткого адміністрування потрібно трансформувати в практику орієнтації, мотивації та зацікавлення функціонування господарюючих суб'єктів різних форм власності в рамках державної соціальної, економічної, культурної та екологічної політики з урахуванням регіональних особливостей;

- нежиттєздатністю первинного адміністративно-територіального рівня, представленого дрібними ресурсослабкими територіальними утвореннями, не здатними ефективно виконувати функції та повноваження, надані їм Конституцією України й Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що позначається на якості громадських послуг населенню територіальних громад.

Таким чином, існування монополярної моделі регіонального управління як підсистеми в ієрархії державної виконавчої влади на тлі декларативності базового рівня місцевого самоврядування свідчить про наскрізну централізацію влади в Україні. Це не узгоджується з принципами громадянського суспільства, за якого чітко розмежовуються мета та значущість державних, регіональних і місцевих управлінських впливів, центральним суб'єктом влади в країні визнається громадянин як первинний елемент джерела влади - народу.

Не вирішило цієї проблеми і прийняття законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", які ще більше заплутали питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, не встановлюючи чітких критеріїв такого розмежування.

За цих умов постала проблема кардинальної зміни діючої та необхідності формування якісно нової державної регіональної політики. Тривалий пошук засад цієї політики, що простежується в процесі аналізу багатьох, часто протилежних, варіантів її концепції, виявився малорезультативним. Лише в 2001 р. Президент України своїм Указом схвалив Концепцію державної регіональної політики (КДРП), що покликана систематизувати управлінську діяльність органів державної влади в цій сфері.

Системний аналіз положень КДРП, затвердженої Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341 "Про Концепцію державної регіональної політики", дозволяє виокремити ті її положення, що так чи інакше вплинуть на децентралізацію державної влади й посилення управлінської ролі місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Методологія системного підходу, використання інструментів SWOT-аналізу дає змогу накреслити наступний логічний ланцюг оцінки КДРП з позиції децентралізації: нормативне формулювання положення; його змістова характеристика; механізм реалізації, що передбачений у Концепції чи Заходах щодо реалізації КДРП, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2001 р.; можливий вплив на регіональний розвиток; зауваження щодо реальності практичного впровадження (додаток 4).

Узагальнення проведеного аналізу даної Концепції показує, що КДРП в її теперішньому варіанті є лише ескізом формування державної регіональної політики. Зіставлення її з попередніми варіантами документа свідчить, що КДРП є, мабуть, найбільш по-

міркованим баченням діяльності держави в регіональній сфері. Вона передбачає компетенційну, а не структурно-організаційну трансформацію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; значною мірою консервує існуючий стан регіонального управління. В контексті децентралізації положення КДРП є розпливчастими й неконкретними, містять двозначність та взаємозаперечення. Даний документ уникає навіть тих напрямків реформування системи регіонального управління, які передбачені в Концепції адміністративної реформи в Україні.

Декларативність, рекомендаційність та ресурсна незабезпеченість положень КДРП в Україні стримуватиме позитивний вплив на регіональний розвиток організаційних, фінансово-економічних та правових чинників, передбачених документом. За цих обставин КДРП буде черговим формальним нормативно-правовим актом, що не позначиться на покращенні регіональної соціальної, економічної та політичної ситуації.

Очікуваний вплив децентралізаційних положень КДРП України на регіональний розвиток.

Проекція положень КДРП в контексті децентралізації на динаміку певного регіону дає змогу виявити специфіку можливого впливу цього документа на територіальний розвиток. Зокрема, можна виокремити такі напрямки впливу на регіональний розвиток з корекцією на геополітичні, економічні та соціальні особливості конкретної території:

1. Забезпечення зростання ролі та відповідальності обласної державної адміністрації у визначенні й реалізації стратегічних і тактичних напрямків економічного й соціального розвитку регіону на основі виявлення та консолідації внутрішніх регіональних резервів економічного зростання, оперативного реагування на зміну кон'юнктурної ситуації, встановлення прямих взаємовигідних міжрегіональних економічних зв'язків.

2. Посилення фінансової забезпеченості регіонального розвитку шляхом поєднання принципу фінансової автономії місцевих бюджетів та гарантованого рівня державних трансфертів, розрахованих на основі визначення показника мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням податкоспроможності території.

3. Підвищення управлінської та ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня.

4. Формування асоціативних дво- та багатосторонніх міжрегіональних промислово-фінансових груп, кластерних об'єднань, що

сприятиме покращенню інвестиційної ситуації й забезпечить поживлення економіко-господарської діяльності в регіоні.

5. Усунення можливих чинників виникнення конфліктних ситуацій між державною виконавчою владою та регіональними органами місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування їх повноважень та відповідальності, створення умов зацікавленості в координації зусиль та тісному співробітництві задля забезпечення регіонального розвитку.

6. Зменшення диференціації в рівнях розвитку депресивних територій та регіонів-донорів, що мають значний економічний потенціал, із застосуванням механізму вирівнювання територіального розвитку з боку держави та повнішого використання власного природного, трудового, історико-культурного та рекреаційного потенціалу регіону.

7. Зростання ефективності, ситуаційної адаптивності та оперативності управління об'єктами державної власності, що розташовані на території регіону, шляхом деконцентрації повноважень із розпорядження цим майном на рівень обласних державних адміністрацій.

Конституція України закріпила, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Отже, повноцінна, ефективна, демократична влада і, як наслідок, поступальний динамічний розвиток суспільства є неможливими без їх взаємодії.

В умовах ринкової трансформації економіки держава не може централізовано вирішувати всі, без винятку, проблеми, що виникають на місцевому рівні. Їх реалізація можлива лише у поєднанні зусиль державних органів та органів місцевого самоврядування.

Водночас, розбудова на регіональному, місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління можлива за умови чіткого закріплення повноважень між управлінськими органами.

Конституція України та чинне законодавство містять терміни: “повноваження”, “права”, “компетенція”.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін “компетенція” застосовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних (тобто таких, які визначені в законі) предметів відання прав та обов'язків органу, прав влади. При цьому в структурі компетенції органу виділяють:

1) предмети відання - сфери суспільного життя, на які спрямована його регулююча діяльність. Це означає, що кожний орган

влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріплюються законом. Інакше кажучи, предмети відання органу - це визначене законодавством коло його діяльності, питання, які згідно із законом може і повинен вирішувати орган влади; вони виступають юридичним вираженням функцій відповідного органу;

2) повноваження - права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність в органу прав та обов'язків (повноважень), наданих для втілення відповідних дій, характеризують його юридичну компетентність.

Специфічним способом наділення повноваженнями є їх делегування, при якому один орган управління покладає на інший обов'язки й надає йому право вирішувати питання, зараховані до компетенції першого органу.

Юридична енциклопедія (за редакцією Ю.С.Шемчушенка) дає таке визначення: делегування повноважень - тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям.

Однак у Конституції України та чинному законодавстві України використовуються різні терміни на позначення делегованих повноважень. Так, ст.143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть "надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади", а цей термін, на думку В.В.Кравченка та М.В.Пітцика, тотожний терміну "надані повноваження". Водночас у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" застосовується термін "делеговані повноваження".

Така підміна, з точки зору вищезгаданих авторів, є не зовсім коректною, оскільки "надання повноважень" має більш загальне значення і може здійснюватись як у формі делегування, так і передачі повноважень.

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає в тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді як делегування - це надання органам виконавчої влади належного йому за законом права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього. При цьому делегування

повноважень може здійснюватися протягом певного часу або безстроково (на невизначений термін).

Норми Конституції України, які регламентують порядок делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і навпаки, мають характер дозволу, тобто закріплюється право одних органів влади делегувати відповідні повноваження іншим органам. Зокрема, право місцевих державних адміністрацій реалізувати делеговані відповідними радами повноваження (ст. 119), право надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143).

Конституційний порядок регламентації делегування повноважень органам місцевого самоврядування включає кілька обов'язкових елементів:

- фінансування делегованих повноважень державою у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом прахування до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків;
- передачу державою органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;
- підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, передбаченого в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до принципу субсидіарності передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється тільки тоді, коли ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо.

Зі змісту ч. 3 ст.4 Європейської хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в Хартії досить чітке відображення.

Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності у його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне визначення субсидіарності характеризує цей принцип як певну форму розподілу в законодавчих актах повноважень,

відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, котрі наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого - цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

При цьому пріоритет низового рівня має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина - повноваження, що вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників.

Хартія також визначає критерії, що мають бути застосовані при розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема:

1. Об'єктивні критерії - обсяг і характер завдання.

2. Суб'єктивні критерії - ефективність та економія. Тобто, до компетенції нижнього рівня влади має бути зараховане все те, що не може бути ефективніше здійснене на більш високому рівні влади.

У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, які покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципів єдності дій влад різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

Таким чином, до переваг делегування можна зарахувати:

- зменшення перевантаження центру;
- поліпшення якості та прискорення урядових дій;
- сприяння розвитку місцевої ініціативи (рішення сприймається як власне, а не є таким, що надійшло згори);
- оперативність в управлінні, запорука більш якісних, управлінських рішень, оскільки відомі всі місцеві обставини, що можуть вплинути на те чи інше рішення;
- передача повноважень на місця, що підвищує відповідальність місцевих органів;
- більш ефективне й оперативне розв'язання питань захисту законних прав та свобод громадян.

Однак, якщо делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме світовій практиці державотворення і не порушує автономію місцевого самоврядування, то перенесення інституту делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень, зокрема від районних, обласних рад, як органів місцевого самоврядування, до місцевих державних адміністрацій, яке запровадила Конституція України, є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком.

Районні та обласні ради змушені делегувати свої функції місцевим державним адміністраціям через відсутність власних виконавчих органів. Основний Закон нашої держави не забороняє, але унеможливорює створення повноцінних виконавчих органів районних, обласних рад. Адже такі важливі функції, як підготовка та виконання обласних і районних бюджетів, а також регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку прямо покладені на місцеві державні адміністрації (ст. 119 Конституції України).

Природно, може виникнути закономірне запитання: для чого територіальним громадам сіл, селищ, міст такі органи місцевого самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси, управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що перебувають у спільній власності територіальних громад, якщо вони самі не спроможні здійснювати ці свої повноваження, у зв'язку з чим мають делегувати їх державі в особі відповідних місцевих адміністрацій? Вирішення цього питання вимагає удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, особливе місце належить законам України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. та "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р., що по суті є "базовими" законами із цих питань.

Ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Тобто, встановлюється як прямий, так і зворотний порядок делегування повноважень.

Ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлюють, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Отже, як відносно самостійні органи місцевого самоврядування тісно пов’язані з державними органами.

Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення.

Саме на цьому і наголошує ч.3 ст. 143 Конституції України, де йдеться про надання органам самоврядування лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які мають бути насамперед пов’язані із задоволенням безпосередніх потреб і запитів місцевого населення. Ось чому ради, як представницькі органи, не повинні стояти осторонь від вирішення цих питань, що, безумовно, не виключає розподілу повноважень між радами та їх виконавчими органами. Що ж стосується повноважень, у яких загальнодержавний інтерес представлений досить виразно, то вони можуть делегуватися безпосередньо виконавчим органам місцевого самоврядування.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов’язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самовряду-

вання), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад систематизовані в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно відповідних предметів відання.

Поряд із прямим порядком делегування повноважень Конституція України (ст.118) і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.44) передбачають зворотний порядок делегування повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям. У частині цих повноважень адміністрації підзвітні й підконтрольні даним радам.

Відповідно до ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка та подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення у порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (випуск) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, що охороняються законом;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до Закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація на відповідній території діяльності місцевих та місцевпорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, в яких відображаються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, то законодавство України містить певні гарантії належної реалізації ними делегованих повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 72 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" районна, обласна рада може шляхом загального голосування висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь.

Згідно із Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування передбачає:

1) делегування районною та обласною радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

2) делегування місцевими державними адміністраціями повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня;

3) делегування сільськими, селищними, міськими радами повноважень районній раді.

Перелік власних і делегованих повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є досить широким і переважно визначений законодавчими актами. Тому на сьогодні основна проблема полягає в необхідності створення умов та формування ефективних механізмів їх реалізації.

Оцінка правових та організаційних дій по розбудові державності України та реформуванню системи управління свідчить, що в нашій державі формується реальне підґрунтя для становлення ефективної моделі взаємодії у відносинах "органи виконавчої вла-

ди - органи місцевого самоврядування” та впровадження елементів місцевого управління, властивих країнам демократії.

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є об’єктивним процесом, що ґрунтується на принципі поєднання централізації і децентралізації.

Прийняття Конституції України, законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, затвердження Концепції адміністративної реформи та Концепції державної регіональної політики, інших законодавчих актів заклало правове підґрунтя удосконалення управлінської системи на місцевому рівні через налагодження співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Відзначаючи позитивні зрушення в організації взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід зауважити, що залишається ряд не розв’язаних проблем, які є бар’єром у реалізації повноважень, як власних, так і делегованих, цими органами:

1. Розділ Конституції “Про місцеве самоврядування” є недостатньо відпрацьованим. Так, передбачається запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), на регіональному рівні продовжує існувати система прямого державного управління. У зв’язку з тим, що районні та обласні ради наділені досить обмеженими повноваженнями, а також через відсутність у них власних виконавчих органів. Це певною мірою суперечить принципу, який закріплений у ст.3 Європейської хартії, і передбачає, що місцеве самоврядування означає “право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління значною часткою громадських справ...”.

2. На сьогодні в Україні не сформоване комплексне законодавче забезпечення функціонування місцевого регіонального розвитку, як наслідок виникає проблема дублювання сфер повноважень та функцій місцевих органів виконавчої влади й органів самоврядування.

3. При закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, внаслідок чого значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус “делегованих”.

4. Конституція та Закон України “Про місцеві державні адміністрації” покладають на місцеві органи виконавчої влади обов’я-

тив з організації взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації делегованих відповідними радами повноважень. Одним підсумком чітко визначених механізмів взаємодії між цими інституціями в Законі України "Про місцеві державні адміністрації", який дає лише опис функцій місцевих державних адміністрацій, породжує питання чи навіть проблеми і призводить до неефективності у відносинах між органами цих гілок влади. Адже місцеві державні адміністрації повинні одночасно представляти інтереси і держави, і органів місцевого самоврядування, тому така невизначеність сприяє вибору якогось одного пріоритету, яким, ураховуючи відповідальність, підконтрольність та підзвітність голів місцевих державних адміністрацій, є насамперед Президент України та Кабінет Міністрів України.

5. В Україні ще не сформована належна система методичного, нормативного та інформаційного забезпечення місцевого управління.

6. Не достатньо використовуються відпрацьовані в зарубіжній практиці форми співпраці різних владних інститутів з органами місцевого самоврядування в містах, селищах, селах.

Делегування повноважень є одним із основних видів здійснення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У процесі реалізації делегованих повноважень між суб'єктами управління виникають зв'язки кооперації або субординації.

Кооперація (координація) управлінських зусиль для успішного виконання спільних завдань, як вид взаємодії, повинна здійснюватися в тих сферах, які однаково важливі для держави в цілому і для територіальних громад, тобто торкаються їх загальних інтересів. Основним завданням координації є узгодження дій для успішного вирішення спільних завдань. Тут мають бути вирішені комплексні питання економічного, соціального й культурного розвитку територій. Її головним завданням має бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня. Субординація характеризується тим, що здійснюється між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, що функціонують "по вертикалі".

Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів - місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад. Зміст відно-

син складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Дослідження діяльності виконавчих комітетів сільських рад Тернопільської та Волинської областей, проведене на основі аналізу актів перевірок, складених спеціалістами райдержадміністрацій, а також щоквартальних інформацій про виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами міської, селищної та сільських рад, дозволяє сформулювати перелік делегованих повноважень виконавчої влади, які реально ними виконуються: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; встановлення за погодженням із власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності; організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; вирішення земельних спорів; визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; ведення первинного обліку військовозобов'язаних і призовників; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; розгляд справ про адміністративні правопорушення, зараховані законом до їх відання; утворення адміністративних комісій; вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів громадянського стану; реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.

Отже, реально належним чином виконується приблизно п'ята частина делегованих повноважень. Однією з причин незадовільного здійснення виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування делегованих повноважень, що позначається на рівні роз-

вітку сільських підсистем, є незадовільний стан фінансування виконання представницькими органами делегованих державною виконавчою владою повноважень за рахунок коштів державного бюджету або зарахування до сільських бюджетів окремих загальнодержавних податків.

При цьому особливу увагу слід звернути на забезпечення витрат, що стосуються надання громадянам гарантованих Конституцією України послуг: освітянських, медичних, культурних, управлінських. Від того, наскільки реально ці видатки забезпечені ресурсами залежить спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них державою функції.

Через брак коштів на утримання соціально-культурних закладів місцеві органи влади змушені відволікати кошти з власних програм і спрямовувати на виконання делегованих повноважень. На жаль, у бюджетній звітності не передбачається окремий облік доходів та видатків, що враховуються і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Тому не можливо чітко вказати, яка частина власних ресурсів місцевих бюджетів направляється на виконання гарантованих державою (делегованих) повноважень місцевих органів влади.

Фінансово-матеріальні проблеми блокують і виконання повноважень у галузях житлово-комунального та побутового обслуговування, будівництва. Виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування не реалізується таке важливе повноваження, як надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного або за доступну для них плату житла.

Незважаючи на позитивні новації Бюджетного кодексу до кінця не вирішена проблема справедливого розподілу фінансів між бюджетами різних суб'єктів адміністративно-територіального устрою, оскільки Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не дає остаточної відповіді щодо чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державною владою, а також не визначає різниці у повноваженнях органів самоврядування невеликого села та великого міста.

Для прикладу розглянемо деякі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту (ст.32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") та у сфері соціального захисту населення (ст. 34 цього ж Закону) (див.табл. 7).

Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування

Власні (самоврядні) повноваження	Делеговані повноваження
У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту	
1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально - технічного та фінансового забезпечення; 2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; 4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;	1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території; 2) забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; 3) забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; 6) забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;
У сфері соціального захисту населення	
2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва.	2) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військово-службовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, і громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян.

Із цієї таблиці можна зробити висновок - досить важко розвести у вигляді достатньо аргументованих розрахунків кошти для здійснення власних та делегованих повноважень.

Ще однією причиною неефективного виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є те, що ряд повноважень, визначених у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" мають розпливчастий, неконкретний характер. Так, успішне розв'язання завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку сіл, селищ та міст, обумовлює необхідність погодження зусиль усіх розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності. Одним із таких методів уз-

узгодження інтересів відповідних територіальних громад і підприємств, установ та організацій, які не перебувають у комунальній власності, є передбачене п. 1 "б" ст. 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" право виконавчих органів місцевих рад брати участь у розгляді та узгодженні їх планів, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки. Ця норма відтворює аналогічне положення ст.20 Закону України "Про підприємства". Однак наведені норми не дають уявлення, які саме заходи потребують узгодження з виконавчими органами відповідних рад і що слід розуміти під "негативними соціальними, демографічними, екологічними наслідками". При цьому виконавчі органи мають лише право на підготовку до них (таких) висновків, внесення пропозицій до відповідних органів. Така невизначеність, звичайно, не сприяє встановленню чіткого правового режиму відносин між виконавчими органами і підприємствами у сфері узгодження їх планів з метою захисту інтересів територіальних громад.

Не досить виразно визначені повноваження виконавчих комітетів місцевих рад щодо захисту прав споживачів (п. 3 "б" ст. 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"); погодження кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (п. "б" ст.29 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Реалізація делегованих повноважень вимагає від органів представницької влади також дотримання рівня інноваційності, що полягає у пошуку нових форм управлінської діяльності, творчому неформальному підході до управління економічним і соціальним розвитком сільських поселень з урахуванням ситуаційних параметрів функціонування сільської системи та навколишнього середовища. Сьогодні ж діяльність сільських органів місцевого самоврядування не відповідає критерію інноваційності, є прикладом негнучкої регресивної форми влади заради самої влади. Так, оцінка виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами місцевих рад показує, що воно зводиться найчастіше до нормативного закріплення управлінських ршень.

Органами представницької влади не на належному рівні реалізуються делеговані повноваження у галузі бюджету, фінансів і цін, зокрема, щодо здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, а також незадовільно проводиться робота по залученню інвестицій.

Ефективність виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування значною мірою залежить не лише від обсягу повноважень та їх змісту, а й від організаційно-правових форм їх здійснення. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” здійснення делегованих повноважень покладається на виконавчі комітети рад. В умовах, коли із 6-8 членів виконкому сільської ради на постійній основі працюють тільки двоє - сільський голова і секретар - це призводить до практичного перенесення управлінського навантаження на цих осіб. Вони ж обираються членами територіальної громади, а принципи демократичних виборів не передбачають встановлення кваліфікаційно-професійного та освітнього цензу щодо претендентів на посаду сільського голови чи депутата сільської ради, тому не гарантується високий фаховий рівень осіб, що формують сільські органи місцевого самоврядування.

На сьогодні існує проблема моніторингу реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що зумовлено такими причинами:

- велика кількість нормативно-правових актів, які регламентують виконання окремих делегованих повноважень;
- постійне збільшення кількості делегованих повноважень;
- відсутність критеріїв якості виконання делегованих повноважень.

Крім повноважень, зазначених у ст. 27-38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 40 цього Закону містить застереження, згідно з яким виконавчі органи відповідних рад здійснюють й інші надані законом повноваження. Автори науково-практичного коментаря до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначають, що хоч би яким докладним був Закон про місцеве самоврядування “він не може (і не повинен) передбачати всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування”. Однак слід зауважити, що з часу прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відбулось надмірне законодавче розпорощення повноважень органів місцевого самоврядування. Це значно ускладнює діяльність виконавчих комітетів місцевих рад. У даному контексті вищевказаний Закон потребує удосконалення.

Дослідження діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дозволяє виділити ряд проблем, які існують при реалізації ними делегованих повноважень:

1. Законодавча нерозробленість основ делегування районними та обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям, яка призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень.

2. Низька ініціативність депутатів місцевих рад та слабка участь громадян - членів територіальних громад при здійсненні контролю за реалізацією делегованих повноважень місцевими державними адміністраціями, через що останні виступають на відповідній території у ролі найбільш повноважного органу, який здійснює не лише функції державної влади, а й самоврядні функції.

3. Законодавча нерозробленість інституційних механізмів, які регулювали б взаємозв'язок центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

4. Штучний поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані, невизначеність критеріїв розмежування повноважень органів представницької і державної виконавчої влади.

5. Незадовільне фінансування делегованих повноважень.

6. Невисокий професійно-кваліфікаційний рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування;

7. Нежиттєздатність чинної системи первинного адміністративного устрою України.

Законодавча нерозробленість основ делегування місцевими радами повноважень державним адміністраціям на регіональному рівні призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень.

Чітко визначити коло питань місцевого, значення, відокремити їх від державних складно. Адже на районному та обласному рівнях існує чимало проблем і місцевого і загальнодержавного значення.

Спільна діяльність, коли і місцеві, і державні інтереси збігаються, передбачається в галузі освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального, торговельного обслуговування населення, охорони навколишнього природного середовища тощо, де в багатьох випадках можуть успішніше спрацювати органи місцевого самоврядування.

Досі належно не розроблене питання стосовно встановлення чіткої різниці між державними і місцевими справами, оскільки межа тут досить умовна, і кожна держава її проводить з урахуванням своїх політичних, економічних, історичних, культурних та інших традицій.

Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень, держава не повинна втручатися в питання, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування.

Не можна не звернути увагу на те, що в законах “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” закладена модель, згідно з якою органи місцевого самоврядування базового рівня змушені ділитися своїми повноваженнями з районними та обласними радами. Правові передумови цього закріплені, зокрема, в п.2 ст.10 та інших статтях Закону про місцеве самоврядування, де передбачено здійснення цими радами окремих повноважень, делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами, в тому числі й щодо управління об’єктами спільної власності територіальних громад. Процеси перерозподілу повноважень між первинними і вторинними рівнями самоврядування зумовлені передусім відсутністю достатніх матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для здійснення територіальними громадами та їх органами покладених на них завдань. Оскільки районні ради як органи місцевого самоврядування, що покликані представляти інтереси територіальних громад, позбавлені права створювати свої виконавчі органи, то вони значну частину переданих їм відповідними радами повноважень змушені делегувати районним державним адміністраціям, на які, по суті, покладається здійснення функцій виконавчих органів цих рад. Таким чином, повноваження місцевого самоврядування перетворюються на державні повноваження, які здійснюються місцевими органами виконавчої влади.

Отже, обрана Конституцією України модель територіальної організації влади засвідчує необхідність пошуку більш оптимальних варіантів розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

На наш погляд, до принципового вирішення цієї проблеми в Конституції її можна вирішити шляхом ухвалення Закону “Про делегування повноважень у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування”, який повинен:

- а) встановити загальні принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і вилучення таких повноважень;
- б) врегулювати взаємовідносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зв’язку з виконанням делегованих повноважень;
- в) визначити форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Делегування повноважень повинно здійснюватись за наступними принципами:

- законності;
- поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів;
- субсидіарності;
- заборони субделегування повноважень (наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним чи кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування);
- економічної доцільності;
- фінансового та матеріального забезпечення виконання делегованих повноважень;
- відповідальності, підконтрольності та підзвітності за виконання делегованих повноважень;
- відповідальності за створення умов, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- добровільності виконання делегованих повноважень.

Рішення про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування всіх або індивідуально-конкретних територіальних громад повинна приймати Верховна Рада України.

Закон про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має містити:

а) визначення мети та обґрунтування доцільності делегування окремих повноважень органів виконавчої влади;

б) перелік окремих повноважень органів виконавчої влади в різних галузях діяльності, якими наділяються органи місцевого самоврядування;

в) перелік конкретних органів місцевого самоврядування, які наділяються окремими повноваженнями органів виконавчої влади;

г) порядок передачі органам місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень;

д) строк, на який делегуються окремі повноваження органів виконавчої влади;

е) форми контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади;

ж) відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади;

з) відповідальність органів державної влади за створення необхідних умов для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Законом про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування слід передбачити необхідність укладання договору про виконання делегованих повноважень між органами виконавчої влади, окремі повноваження яких делегуються, та органами місцевого самоврядування, яким ці повноваження делегуються. Договір доцільно укладати з метою визначення порядку передачі та використання органами місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень.

У законі про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади слід передбачити перехідний період для передачі цих повноважень та необхідних для їх виконання матеріальних і фінансових засобів органам місцевого самоврядування.

Рішення про делегування окремих повноважень ради, її виконавчого органу, сільського, селищного, міського голови має прийматися відповідною сільською, селищною, міською, районною, обласною радою на її сесії.

Після прийняття рішення ради про делегування окремих повноважень органу місцевого самоврядування та за наявності згоди органу, якому ці повноваження делегуються, повинен укладатися відповідний договір про виконання делегованих повноважень.

Договір про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, підписується за дорученням ради відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради та керівником органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади, якому ці повноваження делегуються.

Обов'язковими умовами договору про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, повинні бути:

а) зазначення органу місцевого самоврядування, окремі повноваження якого делегуються, та органу, якому ці повноваження делегуються;

б) обґрунтування законності та доцільності делегування окремих повноважень органу місцевого самоврядування;

в) перелік окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються;

г) порядок передачі матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень;

д) строк, на який делегуються окремі повноваження органу місцевого самоврядування;

е) форми контролю за виконанням окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються;

ж) умови та підстави дострокового припинення або призупинення здійснення органом місцевого самоврядування, органом виконавчої влади делегованих йому окремих повноважень;

з) відповідальність органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади за виконання делегованих йому окремих повноважень;

к) відповідальність ради, її виконавчих органів за створення необхідних умов для виконання іншим органом місцевого самоврядування, органом виконавчої влади делегованих за рішенням цієї ради окремих повноважень;

л) порядок повернення матеріальних засобів та невикористаних коштів, які були передані для забезпечення виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються.

Потребує удосконалення чинна система фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, яка не відповідає конституційним нормам і є неефективною.

Щорічне збільшення на певні відсотки загального ресурсу місцевих бюджетів та їх розподіл за відповідними функціями не забезпечує надання громадянам соціальних послуг.

На державному рівні слід розробляти соціальні стандарти надання відповідних видів послуг та обчислити потребу в коштах для їхнього виконання за кожним місцевим бюджетом. Формульний метод розподілу ресурсів держави, що передаються місцевим бюджетам на виконання гарантованих Конституцією України повноважень, має забезпечувати функціонування бюджетних установ у кожному населеному пункті та надання громадянам життєво важливих послуг.

Однією із складових фінансово-економічного аспекту реформування організації територіального устрою та системи місцевого господарювання є розробка механізму реалізації делегованих законом повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків "Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади". Ці кошти повинні надаватись територіальним громадам та їх комунальним об'єднанням у формі субсидій.

Виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються органу виконавчої влади, супроводжується також передачею необхідних матеріальних (на умовах договору) та фінансових засобів. Кошти, які виділяються для виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, враховуються у витратній частині місцевого бюджету окремою статтею, яка є захищеною.

Поряд із цим неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Зі змісту ч.3 ст.143 Конституції України випливає, що вони несуть таку відповідальність лише в тій мірі, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріальними та фінансовими засобами. Водночас реалії сьогодення такі, що держава не виділяє матеріальні і фінансові ресурси в такому обсязі, який дозволив би належним чином забезпечити виконання делегованих повноважень.

З цією метою на законодавчому рівні необхідно визначити організаційно-правові механізми взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також встановити форми контролю при здійсненні ними делегованих повноважень.

Стратегією адміністративної реформи, яка спрямована на деконцентрацію і децентралізацію державного управління, передбачено забезпечити чітке розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Роль останніх в організації життя населення територій має поступово зростати при збереженні сильних контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій. Це, в свою чергу, вимагає, щоб адміністративна реформа була повною, всебічною, матеріально і фінансово забезпеченою, пов'язаною з упорядкуванням чинного законодавства.

Складність процесу реалізації делегованих повноважень обумовлює необхідність пошуку та запровадження дієвих механізмів взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ефективна взаємодія органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування дає можливість регулювати соціально-економічні процеси на відповідних територіях, погоджувати економічні приватні інтереси, інтереси окремих громадян, територій, а у випадку виявлення протиріч - шукати взаємовигідні шляхи, методи і форми їх усунення.

Сутність взаємодії полягає в узгодженні та інтеграції дій на основі консенсусу інтересів сторін з метою найбільш ефективної

реалізації функцій кожної з них, досягнення їх стратегічних цілей і вирішення тактичних завдань, у результаті чого забезпечується стабільність економічного і соціального розвитку регіону та країни загалом.

Практична реалізація сприяння органам місцевого самоврядування у виконанні ними окремих повноважень органів виконавчої влади може відбуватись такими шляхами:

а) надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

б) узагальнення та поширення досвіду роботи органів місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

в) надання цільової, організаційної, матеріальної та фінансової допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

г) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, на яких покладено виконання окремих повноважень органів виконавчої влади;

д) надання органам місцевого самоврядування матеріалів і документів, необхідних для виконання окремих повноважень органів виконавчої влади.

Дієвим важелем підвищення ефективності організації виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування могло б стати впровадження в їх управлінську діяльність таких організаційних форм, як періодичні засідання виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування за участю представників місцевих органів виконавчої влади та місцевих органів самоорганізації населення. Це сприятиме, з одного боку, включенню органів місцевого самоврядування базового рівня в механізм загального управління розвитком регіону, а з другого - ознайомленню керівників та спеціалістів органів державного управління з соціально-економічною ситуацією на території, яка входить у зону їх управлінського впливу, формуванню системи публічного контролю за виконанням самоврядними органами повноважень, що делегуються їм державою. Організаційним засобом удосконалення роботи органів місцевого самоврядування є комплексна підготовка аналітичних матеріалів та проєктів рішень, що виносяться на розгляд виконкому, попереднє ознайомлення з ними членів виконавчого комітету та громадське обговорення важливих проблем. Це дасть можливість усунути

певну відособленість членів виконкому від процесу прийняття та активної реалізації управлінських рішень.

У сільських поселеннях особливої ваги набуває необхідність цілеспрямованого навчання та підвищення кваліфікації вже обраних представників органів місцевого самоврядування. Форми такого професійно-фахового удосконалення можуть бути різноманітні. Найбільш результативні з них - тренінги, конференції, семінари-навчання сільських голів та депутатів сільських рад за участю спеціалістів регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, викладачів ВНЗ, працівників апарату районних та обласних рад, спеціалістів районних та обласних державних адміністрацій. Проблемний спектр такого навчання має зосереджуватись на питаннях імплементації функцій муніципального менеджменту в діяльність сільських органів місцевого самоврядування.

Значний вплив на професійно-кадрове зміцнення сільського місцевого самоврядування може справити поширення практичного досвіду сільських голів, що неодноразово обиралися на цю посаду, серед керівників сільських територіальних громад, які вперше вибороли мандат сільського голови.

В умовах глобалізованого інформаційного суспільства зростає роль інформації, яка є необхідним ресурсом розвитку. Інформаційно-просвітницька діяльність є одним із напрямків удосконалення форм взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в питаннях реалізації державних повноважень.

Інформатизація управління є особливо актуальною на рівні сільських органів місцевого самоврядування. Для забезпечення комплексності та структурованості процесів збирання, опрацювання та використання інформаційних ресурсів в органах місцевого самоврядування необхідно:

- передбачити обов'язковість забезпечення органів самоврядування загальнодержавними та регіональними періодичними виданнями;
- комп'ютеризувати технологічно-організаційну та управлінсько-аналітичну діяльність сільських органів представницької влади;
- забезпечити ефективні двосторонні комунікативні зв'язки між суб'єктами сільської управлінської підсистеми, районними органами представницької та державної виконавчої влади.

Для здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень доцільно створювати спільні робочі групи, або інші колективні зібрання, до складу яких входили б представники:

- органів виконавчої влади;
- органів місцевого самоврядування;
- спеціалісти конкретних галузей;
- депутати - члени постійних комісій районної ради та ін.

Доцільним є запровадження таких форм проведення контрольних дій:

- телефонні “гарячі” лінії;
- виїзні засідання;
- дні відкритих прийомів;
- єдині дні прийому громадян та ін.

Подоланню труднощів, які існують при реалізації делегованих повноважень, сприятиме використання місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у своїй діяльності таких функцій менеджменту, як:

- прогнозування (наприклад, визначення можливих негативних наслідків при реалізації планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад);
- програмування (при підготовці програм соціально-економічного і культурного розвитку; цільових програм, які б визначали цілі розвитку, засоби їх досягнення й передбачили ресурсне забезпечення програмних завдань);
- стратегічне планування (наприклад, з метою забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території встановлення на основі аналізу її сильних і слабких сторін пріоритетних довгострокових орієнтирів розвитку);
- оперативне планування (визначення раціонального варіанту діяльності на поточний короткотерміновий період з урахуванням як ситуаційних факторів, так і довготермінових пріоритетів розвитку території);
- моніторинг (систематична оцінка процесів, які відбуваються, виявлення відхилень від визначеного напрямку розвитку та своєчасний й оперативний вплив на них для їх усунення);
- консультування (наприклад, надання консультацій спеціалістами райдержадміністрації посадовим особам органів місцевого самоврядування щодо чинного законодавства);
- інвестиційний супровід та координація (володіння механізмом залучення інвестицій, стимулювання їх послідовного та повного впровадження; узгодження інтересів суб’єктів господарської діяльності);

- контроль (оперативна оцінка ефективності виконання делегованих повноважень, своєчасне усунення порушень і недоліків);
- інновації (здійснення взаємодії на динамічній основі з урахуванням сучасних розробок у сфері загального й муніципального менеджменту; вивчення та використання передового іноземного й вітчизняного досвіду з цих питань);
- організація (вибір найбільш ефективних форм управлінської діяльності).

Постійний розвиток і вдосконалення зазначених форм взаємодії, вдале їх поєднання сприятиме ефективному здійсненню делегованих повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

2.2. Обґрунтування принципів розмежування доходів з позиції загальноєвропейських підходів до оптимального співвідношення централізації та децентралізації

Проблема оптимізації джерел фінансування делегованих та власних повноважень на різних рівнях місцевих бюджетів має кілька складових. У першу чергу для її вирішення необхідним є розгляд питання раціонального розмежування постачання різних видів благ та послуг між окремими рівнями бюджетної системи. Наступним кроком є встановлення оптимального джерела їх фінансування та делегування - тобто віднесення до власних, або ж делегованих, повноважень певного місцевого бюджету. Лише після цього можна розглядати питання про розмежування доходної бази між державним та різними рівнями місцевих бюджетів, з метою збалансування наданих видаткових повноважень та акумульованих доходів.

З метою вирішення поставленого завдання спершу розглянемо теоретичне підґрунтя даної проблеми - напрацюємо певні загальні підходи до її вирішення, виходячи із поглядів західної та вітчизняної фінансової думки. В подальшому дослідимо практику функціонування місцевих бюджетів в окремих країнах світу. На цій основі, виходячи із аналізу вітчизняних особливостей законодавчого врегулювання розмежування власних і делегованих повноважень місцевих бюджетів різного рівня, спробуємо навести певні аргументи щодо їх оптимізації; на завершення наведемо окремі аргументи та критерії щодо найбільш ефективного розподілу податків між рівнями бюджетної системи.

Відповідно до поглядів сучасної фінансової науки Заходу, яка багато уваги приділяє даній проблематиці, зокрема у рамках концепцій локальних суспільних благ та оптимального федералізму, наведемо головні аргументи на користь та проти централізованого/децентралізованого постачання суспільних благ та розмежування витрат між різними рівнями місцевих бюджетів. Ці теоретичні положення можуть бути використані для напрацювання критеріїв оптимального віднесення певного виду бюджетних витратків до сфери повноважень різних рівнів місцевої влади.

1. Переваги централізованого постачання благ:

а) однією з головних переваг централізації є ефект економії на масштабі - існування таких видів діяльності державних органів, при проведенні якої затрати на одну особу зменшуються із збільшенням кількості користувачів, або охоплених дією такої програми. Ефект масштабу є різним для кожного з видів благ. Тому існують суттєві аргументи саме економічного характеру щодо вибору рівня постачання певного блага;

б) необхідним є також урахування екстерналій (зовнішніх ефектів), які породжує той чи інший вид бюджетних витратків, що здійснюються на певній території, на інші регіони країни. Так, якщо фінансування бібліотеки в одному обласному центрі практично не створює позитивного впливу на жителів іншої області, то витрати коштів на підготовку висококваліфікованих фахівців (вищу освіту), за умов мобільності кадрів, приносить корисний ефект для всього суспільства. Тому для першого виду (який не створює зовнішніх ефектів) більш ефективним буде локальний рівень постачання, а для другого - регіональний або загальнодержавний. Прикладом існування негативних екстерналій є забруднення довкілля. Якщо діяльність однієї територіальної одиниці призводить до забруднення навколишнього середовища, що негативно впливає на добробут інших громад, заходи з ліквідації таких явищ, що проводяться на території громади забруднювача, будуть недостатніми. Це вимагає вжиття заходів на вищому рівні;

в) міркування соціальної справедливості. Підтримка певних соціальних стандартів є більш ефективною, коли здійснюється при регулюванні та фінансовій підтримці на загальнодержавному рівні.

2. Переваги децентралізованого постачання благ:

а) значна кількість послуг, які забезпечуються за рахунок місцевих бюджетів підпадають під категорію локальних суспільних благ - тобто таких, вигоди від юрисдикції яких обмежуються

певною територією. До таких благ належить протипожежна охорона, підтримка правопорядку, освітлення населеного пункту, вивезення сміття тощо. Оскільки сфера позитивного впливу таких видів діяльності є обмеженою, то оптимальний рівень їх забезпечення визначається зоною поширення корисності даного виду блага;

б) один із головних аргументів на користь децентралізації полягає в тому, що постачання блага на нижчому рівні є більш сприятливим для споживача, оскільки існує можливість урахування його інтересів, смаків і уподобань. Загальноновизнаним є те, що місцева влада більш поінформована про потреби та запити населення, здатна швидше реагувати на їх зміни. Передумовою цього, звичайно, є здатність громадян впливати на прийняття рішень у сфері бюджетних витрат та оподаткування на місцевому рівні, яка є характерною для демократичних країн Заходу та становить сутність і ключову рису місцевого самоврядування, є виключною умовою його ефективності.

Виходячи з наведених аргументів найбільш характерними послугами, що рекомендуються теорією для передачі місцевим органам влади, є: протипожежний захист, підтримка правопорядку, вивезення сміття, початкова освіта, догляд за довколишніми парками й центрами дозвілля, впорядкування вулиць, місцеві перевезення, організація дорожнього руху, місцеві бібліотеки тощо. Ці види діяльності можна передати органам місцевого самоврядування влади, оскільки корисність від даних послуг отримують в першу чергу місцеві жителі; жодна з них не вимагає значного перерозподілу доходів, а створення більших одиниць для надання послуг дає небагато економії. Крім того, зважаючи на значні потенційні вигоди від децентралізації контролю над цими послугами, місцева влада, яка приймає рішення, значно більше ознайомена з особливими потребами й вимогами, ніж управлінці в центральному уряді. Значним за розмірами громадам/муніципалітетам доцільно передавати у відання питання планування землекористування, а також середньої освіти.

Послуги, які забезпечують вигоду на місцевому рівні, для яких економніше мати більші засоби обслуговування з метою зниження собівартості, традиційно відносяться до компетенції регіональних одиниць управління. Серед цих послуг: транспорт, водопостачання, видалення стічних вод, охорона здоров'я, лікарні, енергопостачання, контроль над забрудненням повітря та води, спе-

пальні поліцейські служби, спеціальні бібліотеки, регіональні парки та регіональне планування землекористування.

Двадцяте сторіччя охарактеризувалось явищем поєднання між собою загальнодержавної та місцевої політики завдяки розширенню й ускладненню функцій органів місцевої влади. Ці зміни привели до становлення сучасної моделі часткового “перекриття” функцій, де органи управління різних рівнів не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними одні від одних, а пов’язані між собою. Її характерною рисою є одночасні заходи на кількох рівнях, що беруть участь у програмі

У європейських країнах, по суті, має місце загальнодержавна форма правління, за якої політичні рішення формально можуть розроблятися в центрі, а тлумачитися й реалізовуватися на субнаціональних рівнях. Тим самим до рук проміжних і місцевих органів передається значна влада. Як наслідок, не залежачи від центральної влади, ці проміжні й місцеві органи функціонують у взаємній залежності з ними.

Фінансові реформи останніх десятиліть у різних країнах зазвичай приводили до збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких він був. Вони пояснювалися також намаганням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування до участі в загальнодержавних системах. Практично у кожній європейській країні було запроваджено цілу низку обумовлених та необумовлених субсидій, які пов’язали місцеву владу з центральною.

Функціональні й процедурні реформи включають комплекс різномірних змін, які ще більше зв’язали субнаціональну та центральну влади. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізоване, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато функцій, таких, скажімо, як регулятивна, було передано у відання держави. Крім того, запроваджувалися системи планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та в багатьох інших країнах.

В останні два десятиріччя спостерігається зростання значення проміжного ярусу управління урядування, розташованого між центральною і місцевою владами. Було визнано, що ці проміжні рівні необхідні для розробки і прийняття рішень, більш прийнятних,

ніж ті, що йдуть від центральної або місцевої влади. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Франція, Іспанія, Португалія, Італія), або ж виникли у формі оновлених органів управління окружного рівня (Норвегія, Швеція, Данія, Британія та деякі землі Німеччини).

Упродовж останніх двох десятиріч у країнах Європи спостерігається також певна тенденція до більшої децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до передачі повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами: 1) зростанням потреби в розвитку демократії на місцевому рівні; 2) розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Компетенція органів місцевого самоврядування може коливатися від функцій, на які вони мають загальне доручення з широкими дискреційними (від *discretion* - свобода дій, право вільно вирішувати) повноваженнями, до інших функцій, щодо яких вони мають конкретні доручення з обмеженими дискреційними повноваженнями. Дискреційні функції є функціями, щодо яких органи місцевого самоврядування мають особливо широкі доручення; вони можуть взяти на себе функцію (однак не зобов'язані цього робити) і можуть виконувати послугу у визначений ними спосіб. Обмежені дискреційні функції є функціями, які органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати, але з певною можливістю самостійно вирішувати, як саме послуга буде надаватися.

Загальновизнаним сьогодні є те, що місцева влада задля добра своїх мешканців може вдаватися до будь-яких дій, що не виходять за межі закону, як правило, за винятком тих, що є заснованими на законі функціями інших органів, і тих, що звичайно належать приватним особам і організаціям. Центральна й регіональна влади, як правило, повідомляють муніципальну владу про свої міркування й наміри в питаннях, актуальних для такої муніципальної влади, і не втручають в її дії, крім випадків, коли рішення на місцевому рівні суперечать суспільному інтересу в цілому. Тому, окрім послуг, яких вимагає центральна влада, органи місцевого самоврядування у країнах Заходу надають велику кількість послуг на власний розсуд. Країни відрізняються одна від однієї конкретним поєднанням функцій, яких вимагає центральний уряд, з дискреційними функціями. Розмежування окремих видів бюджетних повноважень у ряді європейських держав подано в табл. 8.

Розмежування бюджетних повноважень у ряді європейських держав (використано матеріали програми сприяння парламентам України)

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
1	2	3
<p>ВІЙНАЦІЯ. У Фінляндії існує таким вертикальний розподіл владних рівнів: державна округи (регіони) департаменти муніципалітети (комуни). Завдяки налічується 22 округи (регіони), 10 департаментів, 10433 муніципалітети</p>	<p>Департаменти (субдепартаменти) середня шкільна освіта, технічне обслуговування і поточний ремонт будівель шкіл і коледжів, шляхові роботи, соціальна допомога, профілактична медицина й охорона здоров'я, соціальні послуги для молоді та дітей. Регіони: капіталовкладення у планування й реалізацію економічного розвитку, забезпечення можливостей для професійної підготовки і навчання місцевих, культурні та дозвільні зклади, туризм, збереження національного надбання, надання компаніям державної фінансової допомоги для капіталовкладень, що сприяють регіональному розвитку.</p>	<p>Муніципалітети: місцеві фінанси, забезпечення кадрами, шляхи й вулиці, створення соціальних послуг. Управління комунальними службами через місцеві державні корпорації; управління залишається державним, а приватний сектор виступає як виробник або будівельник.</p>
<p>НІДЕРЛАНДИ. Владні рівні вибудовані таким чином: держава- провінції- муніципалітети (12 провінцій і 755 муніципалітетів; провінції відповідають областям).</p>	<p>Провінції: видають постанови у галузі громадської охорони здоров'я, економічних, соціальних, культурних та рекреаційних справ, збереження довкілля та охорони природи, шляхів і мостів, каналів, газо-, електро- і водопостачання.</p>	<p>Муніципалітети: видають постанови з усіх питань, що ще не вирішені законами провінцій або держави. Вони опікуються охороною здоров'я, освітою, плануванням охорони довкілля, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, дозвіллям, охороною правопорядку, громадськими роботами.</p>
<p>ІСПАНІЯ. Існує 17 автономних областей, 50 провінцій і 8000 муніципалітетів. Провінції та муніципалітети є єдиними місцевого самоврядування. Автономні області відповідають областям України.</p>	<p>Автономні області: зміни кордонів муніципалітетів, планування землекористування, регіональне планування, житлове будівництво, громадські роботи регіонального масштабу, туризм, сільське господарство і скотарство, лісівництво, заходи з охорони природи, внутрішні водойми, догляд за пам'ятниками регіонального значення. За освіту й охорону здоров'я відповідають лише 6 автономних областей із 17.</p>	<p>Провінції: шляхи, тваринництво й лісівництво, допомога бідним, оздоровчі послуги, культура, надання технічної й економічної допомоги муніципальним радам. Спільні повноваження з державою: енергетика, водопостачання та кредитні установи. Муніципалітети: санітарний контроль, освітлення, парки й сади у містах, управління муніципальною власністю, кладовища й поховальні послуги, міський транспорт, допомога бідним, міська автоінспекція, проведення змагань і виставок. Серед повноважень, що здійснюються спільно з органами влади вищого рівня: планування міст і житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї та пам'ятники, пляжі, ощадні фонди.</p>

1	2	3
<p>ІТАЛІЯ. Налічується 20 адміністративних областей, 95 провінцій і 8000 муніципалітетів.</p>	<p>Адміністративні області: регіональне управління, встановлення й зміна муніципальних кордонів, професійна підготовка, охорона здоров'я і лікарні, культурні об'єкти, фізична підготовка, судноплавство і порти на озерах, захист природи.</p>	<p>Муніципалітети: санітарні й медичні служби, державна допомога, державне житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, реальне планування, місцева поліція, громадський транспорт, комунальні служби, допомога у випадку катастроф, спорудження і догляд за школами й шляхами, спорт, розважальні та культурні об'єкти, ведення актів громадянського стану і виборчих списків, стягнення муніципальних податків та зборів. Провінції: розробка й керівництво виконанням бюджету, встановлення муніципальних податків та зборів, спорудження шляхів і догляд за ними, матеріальне постачання середніх шкіл, захист довкілля, координування соціальних послуг, громадський порядок і безпека.</p>
<p>ШВЕЦІЯ. Організація державного управління має такий вигляд: центральний уряд-лени-муніципалітети. (Лени відповідають областям).</p>	<p>Лени: медична допомога і охорона здоров'я, стоматологічна допомога, швидка допомога, професійна підготовка і навчання дорослих, деякі дитячі будинки і спеціальні школи, громадський транспорт і культурна діяльність, фінансова підтримка фондів регіонального розвитку для підтримання зростання торгівлі й промисловості, а в деяких випадках - регіональне планування, делеговане муніципалітетами.</p>	<p>Муніципалітети: соціальне забезпечення, дошкільні заклади, догляд за літніми людьми, обов'язкова освіта, рятувальні служби, громадська охорона здоров'я і довкілля, дозвілля, розваги, мистецтво, спорт, планування міст і ленів, житлове будівництво, контроль над дотриманням будівельних норм, вулиці й парки у зонах нової забудови, каналізація, газо- й водопостачання.</p>
<p>ПОЛЬЩА. Воєводства (області), а потім на однаковому рівні міста і сільські комуні (46 воєводств, 809 міст і 2375 сільських комун).</p>	<p>Воєводства (єдиний рівень місцевого управління, підпорядкований державній адміністрації): поширення інформації про досвід, пов'язаний із діяльністю громад, посередництво у можливих конфліктах між громадами, консультативне джерело для державної адміністрації.</p>	<p>Ради міст і громад: міське планування, муніципальне господарство, медична й соціальна допомога, культура й освіта, охорона громадського порядку і пожежна служба, бюджет і фінанси, захист довкілля, житлове будівництво й адміністративне управління, працевлаштування і соціальні справи.</p>
<p>УГОРЩИНА. Центральний уряд-округи (комітати) і міста. Налічується 19 комітатів, 108 міст, з яких п'ять мають статус комітатів. Регіонального рівня, подібного до обласного, немає, існує лише місцевий рівень.</p>		<p>Округи і міста: розвиток і будівництво, громадське житлове будівництво, управління водними ресурсами і видаленням стічних вод, утримання кладовищ і місцевих доріг, громадські місця, працевлаштування, забезпечення дитсадками, електропостачання, освіта, соціальне забезпечення і медичні послуги, наукова й культурна діяльність, спорт, захист довкілля, захист прав меншин та етнічних груп.</p>

У Федеративній Республіці Німеччини на федерацію покладені такі обов'язки, які краще виконуються вищим керівництвом на даній території (національним урядом), тому що вони стосуються забезпечення існування держави як такої. Розмежовуючи функції, конституція розрізняє чотири основні категорії повноважень, які надаються органам державної влади:

а) законодавчі повноваження федеральної влади: закордонні справи, оборона, питання валютної та монетарної політики, федеральні перевезення залізничним і повітряним транспортом, поштові й телекомунікаційні послуги, співробітництво між федерацією і землями у справі захисту Конституції та забезпечення виконання законів, права на промислову власність, права на передрук тощо;

б) паралельні законодавчі повноваження федерації та земель. Ця категорія об'єднує такі сфери як цивільне і кримінальне право, юридична та судова система, право регулювання в різноманітних сферах суспільного життя (економічні питання, праця і т. д.), транспорт, довілля, охорона здоров'я тощо;

в) повноваження, які переважно перебувають у віданні земель - регулювання питання державної цивільної служби, охорони довілля, діяльності університетів, засобів масової інформації тощо;

г) повноваження, що належать виключно землям: культура, школи, поліція, муніципальне законодавство, а також будь-які інші служби, які Основним законом чітко не визначені.

На підставі цих конституційних орієнтирів основні функції розподілено між різними територіальними рівнями влади таким чином: на федеральний уряд покладено обов'язки опікуватись соціальним забезпеченням, обороною, закордонними справами, спорудженням автомагістралей федерального значення, розвитком економіки, науковими дослідженнями та розробками, виплатою компенсацій особам, що постраждали під час Другої світової війни, федеральними залізницями і поштовою службою. Земельні органи влади відповідають за справи в галузі культури, зокрема за освіту та школи, правосуддя, утримання поліції та охорону здоров'я. І, нарешті, місцева влада бере на себе утримання місцевих комунальних служб, таких як водо- та енергопостачання, каналізація та вивезення сміття, підтримання місцевих шляхів у належному стані та - разом із земельними органами влади - опікується школами і культурою.

У Швеції існують два рівні місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (ластінгів). Але хоча структура

виборних чи виконавчих органів цих рівнів подібна, саме муніципалітети здійснюють основну частку місцевого управління і є фактично базовим рівнем місцевої влади. Як муніципалітети, так і округи є юридичними особами, які утворюються і ліквідовуються відповідно до законодавства про адміністративний поділ країни й наділені певною компетенцією.

Повноваження муніципалітетів поділяються на обов'язкові та добровільні.

До обов'язкових повноважень належить:

- охорона здоров'я;
- служба соціального забезпечення;
- міське планування та будівництво;
- деякі питання здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища;
- служба порятунку у надзвичайних ситуаціях;
- делеговані повноваження від держави.

У межах обов'язкових повноважень органи самоврядування зобов'язані діяти відповідно до законодавства. І державний нагляд за діяльністю органів самоврядування здійснюється саме у сферах обов'язкових повноважень. До добровільних повноважень належить:

- робота у сфері культури;
- надання додаткових послуг для даної общини, які не визначені законодавством;
- деякі форми технічного обслуговування тощо.

Варто відзначити, що для обов'язкових повноважень закон визначає мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. Саме від таких мінімальних стандартів потім і ведеться розрахунок необхідних фінансових видатків і відповідно надходжень ресурсів до місцевого бюджету. Виходячи з природи добровільних та обов'язкових повноважень між ними існує і цілий ряд відмінностей із правового та фінансового забезпечення. Так, скоротити чи взагалі припинити діяльність, яка не є обов'язковою, набагато простіше, особливо з правової точки зору. Адже припинення здійснення таких необов'язкових повноважень не може бути оскаржене юридично, але може стати причиною переобрання представницького органу на наступних виборах. Тому саме добровільні повноваження стимулюють міський розвиток. З часом частина добровільних повноважень переходить у розряд обов'язкових.

Оптимізація вітчизняної практики розмежування делегованих та власних видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів

Питання розмежування делегованих та власних видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів є досить складним і заслуговує на проведення об'ємних наукових досліджень. Ми обмежимося лише окремими аргументами та пропозиціями щодо перспективних напрямів оптимізації вітчизняної практики на цьому напрямку.

При виконанні даного завдання ми виходимо з того, що проблема видатків бюджетів є первинною при врегулюванні питання міжбюджетних відносин. На наш погляд, на першому етапі потрібно абстрагуватись від дохідних джерел, які покликані забезпечити ресурсами виконання власних і делегованих повноважень місцевого бюджету кожного рівня та зосередитись на оптимізації видаткових повноважень відповідно до того, на якому рівні бюджету вони можуть виконуватись із найбільшим рівнем економічної ефективності; визначитись з віднесенням їх до розряду власних або делегованих повноважень бюджету. Лише після цього, за логікою, повинне розглядатись питання про розмежування дохідних джерел (власних і тих, що будуть закріплені за кожним видом місцевого бюджету) та приведення їх у відповідність із покладеними повноваженнями. І лише на завершення визначається необхідна політика бюджетного вирівнювання за допомогою трансфертів, з метою збалансування тих бюджетів, які цього потребують.

Відповідно до цього підходу ми зосередимо увагу на розгляді вітчизняних особливостей розмежування власних та делегованих повноважень між різними рівнями бюджетів у двох аспектах - стосовно оптимальності рівня надання благ та раціональності піднесення блага до делегованих та власних повноважень бюджету. Загалом, виходячи із наведених вище світових тенденцій та необхідності подальшої децентралізації бюджетної системи в Україні, основна увага буде приділена тим функціям, які більш ефективно можуть виконуватись на місцевому рівні, при делегуванні із центру, і тим з видатків бюджету, які можуть у майбутньому бути включені до переліку власних повноважень місцевих бюджетів при паралельному реформуванні моделі дохідного забезпечення місцевих бюджетів.

Видатки, що здійснюються з державного бюджету України, визначені ст. 87 Бюджетного кодексу. Дана стаття цілком раціонально закріплює фінансування з державного бюджету таких за-

гальнодержавних функцій, як: державне управління (фінансування законодавчої, виконавчої, судової влади, Президента України); міжнародна діяльність; фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення; міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення; національна оборона, правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавання, інформаційних агентств; державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки; програми реставрації пам'яток архітектури державного значення; державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики; державні інвестиційні проекти; державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха; створення та поповнення державних запасів і резервів; обслуговування державного боргу; проведення виборів та референдумів; інші програми державного значення.

Ряд зауважень можуть бути висловлені стосовно видатків на правоохоронну діяльність. Світова практика та теоретичні аргументи доводять правомірність віднесення даної статті витрат до компетенції бюджетів нижчого рівня. Зокрема у США, ФРН та інших державах забезпечення підтримки правопорядку фінансується з регіональних та місцевих бюджетів. При цьому, у віданні загальнодержавної влади залишається виконання функції гарантування безпеки держави. Децентралізація силових відомств відповідає тенденції до демократизації політичних умов та розбудові дієвого місцевого самоврядування в Україні. Місцева влада повинна мати законні підстави та можливості брати участь у фінансуванні заходів на підтримку правопорядку на власній території, відповідно до потреб громади та регіональних особливостей. В Україні такі кроки є перспективними, особливо у зв'язку із запровадженням інституту дільничних інспекторів.

Необхідно врахувати, що на практиці місцеві бюджети в Україні беруть досить суттєву участь у фінансуванні правоохоронної діяльності та забезпеченні безпеки держави. За даними Міністерства фінансів, у 2002 р. таких видатків з бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя було здійснено на суму 327 173,0 тис. грн [12]. Тому, на наш погляд, є виправданим поєднання у цій сфері фінансування з державного бюджету та наді-

лення місцевих бюджетів окремими власними повноваженнями щодо правоохоронної діяльності та законними підставами їх фінансового забезпечення.

Підхід, що був використаний, ґрунтується на наведених вище теоретичних аргументах і врахуванні світового досвіду. З державного бюджету повинні здійснюватись видатки, які забезпечують виконання загальнодержавних функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та спорту. Щодо освіти - це фінансування вищих навчальних закладів, заснованих на державній формі власності. Серед закладів охорони здоров'я - ті, що виконують специфічні загальнодержавні функції: госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни), санітарно-епідеміологічний нагляд, заходи боротьби з епідеміями тощо. У сфері культури: державні культурно-освітні програми, національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні програми розвитку кінематографії, державна архівна справа тощо.

Низка інших, які можуть бути зараховані до делегованих державою повноважень і фінансуватися з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, відмічено курсивом (див. табл. 2). При розмежуванні видаткових повноважень за критерієм доцільно обирати не форму власності на майно установ та закладів, а оптимальний рівень постачання благ та послуг. Тому видатки на загальну середню освіту (спеціалізовані школи, в тому числі школи-інтернаги), засновані на державній формі власності, загальноосвітні школи соціальної реабілітації), професійно-технічну освіту (навчальні та інші заклади освіти, засновані на державній формі власності), окремі заклади післядипломної освіти - функції, які мають виключно загальнодержавне значення, доцільно передаги до місцевих бюджетів як делеговані державою повноваження.

Більш ефективним видається і забезпечення на місцевому рівні (як делеговані державою повноваження бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам) державних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державних програм підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян, оскільки це наблизить постачання даних благ до користувачів.

Видатки місцевих бюджетів, які першочергово можуть бути переведені у розряд власних повноважень відповідного бюджету виділено в табл. 2 темним шрифтом. При розмежуванні використовувались наступні міркування: до делегованих державою повноважень, на наш погляд, необхідно віднести ті видатки, які передбачають функціонування спеціалізованих закладів, що забезпечують соціальний захист осіб, гарантії якого повинні бути єдиними для всієї держави, а також задовольняють потреби окремих категорій населення, таких як інваліди, громадяни, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, діти-сироти й діти, які позбавлені батьківського піклування, тощо.

Видатки відповідного бюджету, що покликані забезпечувати виконання функцій з надання освітніх та соціально-культурних послуг основній масі населення, можуть бути переведені до власних повноважень бюджету, перебувати у віданні місцевої влади та фінансуватись із місцевих бюджетів (за умови оптимізації джерел фінансування власних повноважень за рахунок їх закріплення за певним видом бюджету). Для бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, на нашу думку це:

а) у сфері освіти: заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення; вища освіта (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим та спільній власності територіальних громад); післядипломна освіта (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);

б) у сфері охорони здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

в) у сфері соціального захисту та соціального забезпечення: республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) у сфері культури та мистецтва: державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки); державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи й ансамблі, театри, пала-

ці будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва).

Для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також районних бюджетів це:

а) у сфері освіти: дошкільна освіта (в містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення); загальна середня освіта: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

б) у сфері охорони здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки та амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки); програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи щодо санітарної освіти);

в) соціальний захист та соціальне забезпечення: районні й міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) культура і мистецтво: державні культурно-освітні та театральньо-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, цирки) і будинки культури, школи естетичного виховання дітей).

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначені ст. 91 Бюджетного кодексу. Даний перелік нараховує 15 позицій та не дає чітких характеристик програм і заходів, що належать до власних повноважень місцевих бюджетів, а тому потребує деталізації та доповнення відповідно до тих змін, яких зазнаватиме перелік делегованих повноважень відповідного бюджету.

Критерії розподілу дохідних джерел між рівнями бюджетної системи.

Найактуальнішою проблемою для зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів є чітке розмежування доходів між бюджетами різних рівнів. У практиці країн Заходу використовують три основні підходи до розподілу доходів між ланками бюджетної системи:

1) за кожною ланкою бюджетної системи закріплюються певні види доходів;

2) податки в межах єдиної максимальної ставки діляться в певному співвідношенні між окремими бюджетами;

3) єдиний мінімальний рівень оподаткування визначається центральним урядом, а місцеві органи влади мають право встановлювати до них надбавки, максимальний рівень яких визначається центральним урядом.

Враховуючи вищеназвані підходи до розподілу дохідних джерел між рівнями бюджетної системи, фіскальний механізм регулювання дохідної частини місцевих бюджетів має ґрунтуватися на таких принципах:

- прогресивні перерозподільчі податки (як, наприклад, прогресивний прибутковий податок) повинні збиратися централізовано. Якщо такі податки будуть зараховуватись на децентралізованому рівні і їхні ставки будуть розрізнятися по територіях, то як у бідних, так і в багатих прошарків населення з'являться стимули для міграції;

- загалом органи влади децентралізованого рівня повинні уникати податків, що мають мобільну базу. Децентралізоване управління такими видами податків може привести до переміщень податкової бази і спотворення ринкової поведінки виробників і споживачів;

- якщо податкова база розподілена між територіями нерівномірно, то такий податок повинен мобілізуватись централізовано;

- доходи від платних послуг, наданих бюджетними установами, прийнятні як джерело доходів для бюджетів усіх рівнів, але найбільше - для децентралізованого рівня бюджетної системи. Розмір платежу звичайно відповідає вартості надання послуги, що сприяє ефективному розподілу ресурсів;

- децентралізовані бюджети не повинні наповнюватись за рахунок податків, що "експортуються" в інші регіони, тобто оплачуються їхніми жителями. Прикладом такого податку може слугувати податок із продажів у регіоні, що є туристичним центром. Цей податок значною мірою оплачується жителями інших регіонів, що не споживають локальних суспільних благ у великій кількості. Вони фактично субсидіюють місцевий бюджет, тобто відбувається невиправданий перерозподіл ресурсів на користь населення даного регіону.

Таким чином, дохідна частина місцевих бюджетів повинна формуватися в першу чергу за рахунок оподаткування менш мобільних податкових баз (податки на нерухомість) і платежів за послуги, надані бюджетними установами, тоді як доходи бюджетів верхнього рівня - за рахунок податків, що мають виражену перерозподільчу природу. Аналіз податкових систем різних країн показує, що ці принципи великою мірою реалізуються.

Враховуючи зазначене, можна сформувати два основних критерії, за допомогою яких визначити, якому рівню бюджетної системи відповідають ті чи інші дохідні джерела:

а) *ефективність управління*. Сподатковування тих чи інших податкових баз повинне керуватися тими рівнями бюджетної системи, які мають найбільш повну інформацію про їхній обсяг. Наприклад, у випадку з платежем доходу від операцій з капіталом найбільш точні зведення про розмір даного платежу, отриманого в різних регіонах країни і за кордоном, мають державні органи влади. У випадку з податками на майно інформаційна перевага на боці місцевої влади, тому що їм простіше оцінити вартість майна. Відповідно до цього критерію дохід від операцій з капіталом повинен устанавлюватися загальнодержавними органами влади, а податок на майно - місцевими.

б) *відповідність дохідних джерел видатковим повноваженням*. Податковий інструмент, призначений для здійснення визначеної політики, має бути наданий у розпорядження тому рівню бюджетної системи, який проводить цю політику. Прогресивні перерозподільчі податки, стабілізаційні інструменти і податки на природні ресурси за цим критерієм повинні встановлюватися на загальнодержавному рівні й зараховуватись у державний бюджет, тоді як плата за проїзд по регіональних дорогах повинна встановлюватися на рівні регіону і зараховуватись у місцевий бюджет.

У табл. 9 в узагальненій формі відображені теоретичні уявлення про те, як повинні розподілятися повноваження із зарахування доходів бюджетів між рівнями бюджетної системи.

Таблиця 9

Оптимальний розподіл податків між рівнями бюджетної системи

Вид податку	Визначення податкової		Мобілізація та управління податками	Коментарі
	Б А З И	С Т А В К И		
1	2	3	4	5
1 Митні платежі	D	D	D	"Неефективний" податок, частка якого в доходах бюджету країни, що розвиваються, велика
2 Податок на прибуток	D	D	D	Мобільна податкова база, стабілізаційний інструмент

1	2	3	4	5
Податки за користуванням природних ресурсів				
3 Рентні платежі	D	D	D	Нерівномірно розподілена податкова база
4 Роялті	D	D	D; M	Оплата за принципом одержуваних вигід
5 Платежі щодо захисту навколишнього середовища	D	D	D; M	-
6 Податок на дохід фізичних осіб	D	D	M	Перерозподільний, стабілізаційний інструмент, мобільна податкова база
7 Податок на багатство	D	D	D	Перерозподільний інструмент
8 Податок на фонд заробітної плати	D	D	M	Суспільне страхування
9 Багаторівневий податок із продажів (ПДВ)	D	D	D; M	Децентралізоване управління важко здійснювати, якщо ставки і бази розрізняються по регіонах
10 Одноразовий податок із продажів	D; M	D; M	D; M	Підходить для всіх рівнів бюджетної системи (потенційна небезпека для місцевого рівня - експорт податку)
11 Акцизи на тютюнові й алкогольні вироби	D; M	D; M	D; M	Охорона здоров'я - спільна функція
12 Податки на ігровий бізнес, лотереї, біги	D; M	D; M	D; M	Регулювання азартних ігор перебуває в компетенції регіональних органів влади
13 Податки на фактори глобального забруднення навколишнього середовища (наприклад, що викликають глобальне потепління)	D	D	D	Глобальний ефект вимагає регулювання на загальнодержавному рівні
14 Інші фактори забруднення	D; M	D; M	D; M	Ефект від забруднення може бути як національним, так і регіональним
15 Податки на моторне паливо	D; M	D; M	D; M	Плата за проїзд по загальнодержавних і регіональних дорогах
16 Податок на промислове забруднення	D; M	D; M	D; M	Для регулювання міжрегіонального, регіонального і місцевого рівня забруднення
17 Плата за "пробки"	D; M	D; M	D; M	Плата за проїзд по загальнодержавних і місцевих дорогах
18 Плата за паркування	M	M	M	Для регулювання локальних "пробок"
19 Плата за реєстрацію, перереєстрацію автомобілів і щорічні платежі	M	M	M	Відповідна функція перебуває в компетенції місцевої влади
20 Плата за одержання прав водія	M	M	M	Відповідна функція перебуває в компетенції місцевої влади
21 Податки на реєстрацію бізнесу	M	M	M	Оплата за принципом одержуваних вигід
22 Акцизи	D; M	D; M	D; M	Оподаткування по місцю виробництва (<i>resident-based taxation</i>) запобігає експорт податків
23 Податок на нерухомість	D	D; M	D; M	Оплата за принципом одержуваних вигід
24 Податок на землю	D	D	M	Оплата за принципом одержуваних вигід
25 Податок на протязність автомагістралей	D	D	M	Принцип покриття витрат (на будівництво доріг)
26 Подушний податок	D; M	D; M	D; M	Оплата послуг
27 Плата за послуги, надані бюджетним установам	D; M	D; M	D; M	Оплата послуг

Примітка. "D"- загальнодержавний рівень, "M" - місцевий рівень.

Вітчизняна система оподаткування відрізняється високим ступенем централізації в питаннях визначення податкових баз і ставок.

У табл. 10 представлені дані про повноваження регіональних органів влади в окремих зарубіжних країнах у сфері податкової політики.

Таблиця 10

Повноваження регіональних органів влади у сфері податкової політики*

Податки	Кількість країн, у яких на регіональному рівні визначаються (здійснюються)		
	податкова база	податкова ставка	мобілізація та управління податками
Митні збори	1	1	2
Довід і дарування	1	1	6
Сплатидина	4	4	4
Експлуативні	1	1	4
Природні ресурси	3	3	6
І продажу	4	5	7
Додана вартість	1	1	4
Акцизи	8	8	12
Міно	11	12	14
Плата за послуги	10	10	12
Інші	2	2	2

Слід визначити, що як в Україні, так і в практиці високорозвинутих країн Заходу переважно не існує чіткої прив'язки певних дохідних джерел відповідного бюджету за його окремими видатковими функціями. Такий зв'язок ускладнюється нестабільністю дохідної бази та видаткових повноважень. У цілому він є нерациональним і виправданим лише для окремих видів платежів, при використанні яких можна зберегти цільовий характер. Натомість світова практика (іде шляхом закріплення достатніх дохідних джерел за кожним рівнем бюджету, з метою оптимального виконання ними видаткових повноважень. У результаті виникає ситуація, коли у багатьох країнах певні дохідні джерела переважно лежать в основі фінансування видаткових повноважень, покладених на кожен рівень бюджетної системи (табл. 11).

У більшості розвинутих ринкових країн застосовується практика закріплення певних податків за рівнями бюджетної системи, пропорційного поділу податків, що надходять у великих розмірах і рівномірно в часі та по території - між окремими бюджетами.

* Дані стосуються таких держав: Аргентина (1993), Бангладеш (1991), Бразилія (1991), Індія (1989), Індонезія (1993), Китай (1993), Колумбія (1988), Малайзія (1991), Мексика (1991), Нігерія (1986), Пакистан (1990), Папуа Нова Гвінея (1991), Росія (1993), Таїланд (1991), Філіпіни (1991).

Зв'язок дохідних джерел і видаткових повноважень на різних рівнях бюджетної системи

Рівень	Видаткові повноваження	Доходи бюджету
Загально-державний	<ul style="list-style-type: none"> Макроекономічна політика Національна оборона і міжнародні відносини Політика у сфері боротьби з криміналом Окремі види політики у сфері охорони навколишнього середовища, антимонопольного регулювання і захисту прав споживача Політика у сфері перерозподілення доходів фізичних осіб 	<ol style="list-style-type: none"> Прибутковий податок з фізичних осіб Податок на прибуток з підприємств Тарифи
Регіональний	<ul style="list-style-type: none"> Регіональний і міжмуніципальний транспорт та інша регіональна інфраструктура Регіональна політика у сфері боротьби зі злочинністю Захист прав власності. Державні пенсії. Регіональні парки Регіональні університети Окремі види політики у сфері навколишнього середовища, захисту прав споживача і найманого робітника Додатковий перерозподіл доходів 	<ol style="list-style-type: none"> Податок з продажів Податок на майно нерезидентів Оплата послуг регіональних органів влади (якщо це можливо)
Місцевий	<ul style="list-style-type: none"> Дошкільні та шкільні заклади Місцевий транспорт Муніципальна поліція і пожежна охорона Місцеві парки і бібліотеки 	<ol style="list-style-type: none"> Податок на землю і майно резидентів Оплата послуг місцевих органів влади

І, крім цього, в процесі бюджетного вирівнювання використовується надання допомоги з бюджетів вищих рівнів у вигляді бюджетних трансфертів. Спільним для багатьох країн є надання широких можливостей органам місцевого самоврядування в забезпеченні власної дохідної бази, що є важливою умовою виконання покладених на них функцій.

2.3. Основні проблемні питання в організації міжбюджетних відносин та способи їх вирішення в країнах Європи

Дослідження теоретико-методологічних засад міжбюджетних відносин дозволяє виділити низку основних питань, від результатів розв'язання яких залежить ефективність здійснення міжбюджетного регулювання. До них, насамперед, слід включити: встановлення податкового потенціалу територій; визначення загальної

РОЗДІЛ 3 РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

3.1. Обґрунтування підходів до визначення джерел фінансування розвитку території

Вперше поділ бюджетних видатків на поточні видатки і видатки розвитку було запроваджено Законом України “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р. (ст. 18). До поточних видатків були віднесені витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, яка діяла на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. В складі поточних видатків окремо повинні були виділятися видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі названих об’єктів із зазначенням усіх факторів, що вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку визначались у цьому законі як витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов’язані з розширеним відтворенням [51].

Започаткований у Законі про бюджетну систему України підхід до поділу бюджетних видатків набув подальшого розвитку в Законі про місцеве самоврядування в Україні, де вперше у вітчизняному законодавстві було дано визначення понять “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, а також запроваджено поділ доходів і видатків місцевих бюджетів у відповідності з виконанням власних і делегованих повноважень [57].

Поточний бюджет, згідно з даним законом (ст. 1), включає доходи і видатки місцевих бюджетів, які утворюються і використовуються для покриття поточних потреб. Бюджет розвитку включає доходи й видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Склад дохідної частини поточного бюджету не був визначений у законі, а щодо формування бюджету розвитку відзначено, що

вони утворюються за рахунок частини податкових надходжень і коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів (ст. 63).

Недостатньо чітко окреслені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” напрямки витрачання коштів поточного бюджету і бюджету розвитку. Так, у ст. 64 сказано, що кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов’язаних з розширеним відтворенням.

Питання формування і використання бюджетів розвитку знайшли подальшу конкретизацію у Бюджетному кодексі України (ст. 71), де сказано, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частинною спеціального фонду місцевих бюджетів [10]. Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів утворюються за рахунок:

- коштів від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності;
- надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- надходжень дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальної громади;
- коштів від повернення позик, які надавалися з місцевого бюджету, та відсотків, сплачених за користування позиками;
- коштів, що передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішеннями відповідної ради;
- запозичень, які здійснюють місцеві ради;
- субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі визначені наступним чином:
 - погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування (крім боргу за короткостроковими позичками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів);
 - капітальні вкладення;
 - внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб’єктів підприємницької діяльності.

Таким чином, як формування, так і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів, безумовно, набуло в чинному законодавстві яскраво вираженої інвестиційної спрямованості. Водночас, аналіз вітчизняного законодавства дозволяє виявити низку проблем та суперечностей, які негативно позначаються на функціонуванні бюджетів розвитку.

Так, у Бюджетному кодексі визначено склад доходів і видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, однак не наведено поняття “бюджету розвитку” та не обґрунтовано його зміст, цілі й призначення. Натомість, згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” під бюджетом розвитку необхідно розуміти сукупність доходів і видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріально-фінансової бази. Таке визначення, на жаль, залишилося лише продекларованим, оскільки досі бюджети розвитку, наповнені за рахунок встановлених Бюджетним кодексом джерел, лише частково, незначною мірою консоліднують ресурси, призначені для здійснення згаданих заходів. Значний обсяг видатків розвитку - на придбання основних засобів, інвестиційну, інноваційну діяльність - здійснюється за рахунок доходів поточного бюджету.

Характеристика джерел бюджету розвитку свідчить про їх неможливість забезпечити здійснення необхідних капітальних витрат місцевих бюджетів. Це потребує перегляду переліку надходжень бюджету розвитку та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України. Власне, мова йде про те, щоб нормативно закріпити за бюджетами розвитку такі додаткові джерела, які б дозволили перетворити їх в ефективно діючий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечили можливість здійснення всіх необхідних інвестиційних та інноваційних витрат.

Негативним, на нашу думку, є також той факт, що досі не розроблено нормативно-правових актів, які б визначали чіткі та єдині засади, пріоритети та порядок фінансування інвестиційної діяльності, здійснюваної за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Практика свідчить, що з усіх закріплених Бюджетним кодексом джерел істотну роль у формуванні бюджетів розвитку місцевих бюджетів відіграють лише надходження від продажу комунального майна та землі несільськогосподарського призначення, ресурс яких з часом буде вичерпаний, субвенції на реалізацію інвестиційних проектів з державного бюджету, місцеві запозичення та кошти,

переданні із загального фонду місцевих бюджетів. Останній вид надходжень створюється, як правило, штучно за рахунок "обрізання" видатків загального фонду з метою здійснення більш невідкладних витрат із бюджету розвитку. Виходячи з вищевикладеного, особливе значення матиме розвиток системи місцевих запозичень, можливості якої не повністю реалізовані. Особливу увагу необхідно приділити удосконаленню нормативно-правового забезпечення місцевих запозичень. Зокрема, доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу, які б дозволили здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного удосконалення існуючої системи обмежень та запровадження дієвої практики експертизи інвестиційних проєктів.

На нашу думку, доцільно такж конкретизувати та деталізувати в бюджетному законодавстві склад видатків, які здійснюються з бюджетів розвитку місцевих бюджетів, чітко розмежувавши перелік поточних видатків та видатків розвитку.

Отже, з урахуванням вищесказаного, можна говорити про наявність низки суттєвих проблем, пов'язаних з нормативно-правовим забезпеченням функціонування бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні. З метою розв'язання даних проблем необхідно вирішити ряд таких основних завдань:

- закріпити у вітчизняному бюджетному законодавстві поняття бюджету розвитку місцевого бюджету, визначити засади його формування і використання, призначення та цілі;
- чітко розмежувати на законодавчому рівні поточні видатки та видатки розвитку, закріпивши останні за бюджетом розвитку;
- розширити перелік джерел бюджету розвитку з метою забезпечення належного рівня фінансування видатків розвитку;
- законодавчо врегулювати питання, пов'язані зі здійсненням інвестиційної діяльності в регіонах за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- внести зміни до порядку перерахування до бюджетів розвитку місцевих бюджетів субвенцій на реалізацію інвестиційних проєктів з урахуванням необхідності вирівнювання міжрегіональних диспропорцій.

Стримує зростання обсягів бюджету розвитку місцевих бюджетів обмеженість його джерел. Надходження бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України повинні спрямовуватися до бюджету розвитку, становлять незначну частину загальних надходжень місцевих бюджетів. Так, у 2004 р. частка надходжень

бюджету розвитку в загальних надходженнях місцевих бюджетів становила 7,3% (табл. 12).

Таблиця 12

Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2002-2004 роках*

Види доходів	2002 рік		2003 рік		2004 рік	
	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %
Кошти, передані до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів					1512028,3	3,5
Надходження від відчуження майна комунальної власності	435393,8	1,5	711484,1	2Д	1067580,8	2,4
Надходження від продажу землі несіельськогосподарського призначення	131114,2	0,5	313297,9	0,9	615878,9	1,4
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад	13417,2	0,05	15749,6	0,05	18650,6	0,04
Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	-	-	223912,0	0,7	-	-
Відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів	6597,7	0,02	1225,6	0,004	557,6	0,001
Запозичення до спеціального фонду місцевих бюджетів	****	X		X	1085422,5	X
Разом	586522,9	2,1	1265669,2	3,7	4300118,7	73

* Без урахування коштів від повернення позик, наданих з місцевих бюджетів до набрання чинності Бюджетним кодексом України; ** в 2004 р. субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів в обсязі 486,7 млн грн були перераховані до загального фонду місцевих бюджетів; *** без урахування позицій, щодо яких відсутні дані.

Незадовільною є структура надходжень до бюджету розвитку. Зокрема, в минулому році найбільшу частку в сукупному обсязі таких надходжень займали кошти, передані із загального фонду місцевих бюджетів на підставі рішень відповідних рад - 35,2% (рис. 1).



Рис. 1. Структура бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 р.

Зважаючи на суттєву диференціацію місцевих бюджетів за рівнем фінансової самодостатності, спроможність передавати частину доходів загального фонду до бюджету розвитку варіює ще більшою мірою, наслідком чого є поглиблення м ж територіальних диспропорцій.

Важливим джерелом наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів є місцеві запозичення. Зокрема, у 2004 р. їх частка становила 25,3%. Однак необхідно відмітити, що 98% обсягу даного виду надходжень склали запозичення до бюджету м. Києва. До того ж у 2004 р. місцеві запозичення здійснювалися, крім м. Києва, лише у трьох регіонах України - Донецькій, Луганській та Одеській областях. Це свідчить як про відсутність впливу запозичень на формування бюджетів розвитку переважної більшості місцевих бюджетів, так і про значний потенціал цього виду надходжень. На нашу думку, існує доцільність більш широкого розвитку місцевих запозичень, що, насамперед, має бути пов'язано із спрощенням нині діючого механізму та наданням можливості здійснювати запозичення до бюджету розвитку сільським і селищним бюджетам, які в даний час повністю позбавлені такого права.

Розраховано на основі даних Державного казначейства України

Протягом останніх років спостерігається зростання надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України від відчуження майна комунальної форми власності. В 2004 р. за рахунок даного джерела отримано 24,8% сукупного обсягу надходжень бюджетів розвитку. Сума надходжень, порівняно з попереднім роком, зросла в 2004 р. в 1,5 раза. Використання коштів, що надійшли від відчуження майна для цілей інвестування у нові основні фонди призводить до зміни структури власності органів самоврядування і не впливає на збільшення вартості основних фондів. Це є цілком виправданим у сучасних умовах. Однак можливості даного джерела є обмеженими і з часом будуть вичерпані. Тому існує доцільність розширення переліку надходжень бюджетів розвитку за рахунок більш стабільних джерел, одним з яких, на наш погляд, може бути плата за оренду майна комунальної власності.

Важливим джерелом наповнення бюджету розвитку стають надходження від продажу землі несільськогосподарського призначення. Частка цих надходжень становила в 2004 р. 14,3% усіх надходжень бюджетів розвитку. Необхідно також відзначити, що зростання обсягів даного виду надходжень протягом останніх років відбувається прискореними темпами. Зокрема, протягом минулого року таких доходів надійшло до бюджетів розвитку в сумі 615,9 млн грн, що у 2 рази більше, ніж у 2003 р., а порівняно з 2002 р. - у 4,7 раза. Зазначимо, що й дане джерело надходжень не є невичерпним. Однак потенціал його є досить високим, внаслідок чого перспективним вважається більш широке використання його можливостей з метою зміцнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Незначними залишаються надходження до бюджетів розвитку дивідендів, нарахованих на акції, частки та паї господарських товариств, що є у власності територіальних громад. В 2004 р. такі надходження становили лише 0,4% загального обсягу бюджету розвитку. Навіть незважаючи на щорічний приріст даних надходжень (у 2003 р. - на 17,3%; 2004 р. - 18,4%), їх питома вага в сукупних надходженнях бюджету розвитку залишається неістотною. Необхідно зазначити, що протягом минулого року у восьми регіонах України (Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька та Чернігівська області) такі доходи зовсім не надходили до бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Це свідчить про низьку ефективність фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної власності, а також недостатню роботу органів місцевого самоврядування щодо зміцнення

місцевих бюджетів. У зв'язку з цим, на наш погляд, існує життєво обґрунтована необхідність прискорити розвиток корпоративних відносин у комунальному секторі вітчизняної економіки. Вкрай важливо також стимулювати зростання активності дій, спрямованих органами самоврядування з метою покращення фінансової спроможності як місцевих бюджетів у цілому, так і бюджетів розвитку зокрема.

Інституційні перетворення в економіці України призвели до структурних зрушень, домінування державної форми власності на початку 90-х років через процеси роздержавлення та приватизації змінилось її структурним перерозподілом та розповсюдженням суб'єктів господарювання різних форм власності. Дані відповідно до структурних зрушень в економіці наведено на рис. 1.

Аналізуючи дані рис. 2, можна виділити окремі тенденції щодо зміни структури розподілу основних коштів між суб'єктами господарювання різних форм власності. Так, спостерігається загальна тенденція зменшення загальнодержавної форми власності та різке зростання приватної і комунальної. Таке різке зростання (більш ніж удвічі) протягом 4 років навіть з урахуванням переоцінки їх вартості не було можливе без продовження в Україні процесів приватизації державного майна та передачі його в комунальну власність. Сьогодні комунальна форма власності становить другий за розміром сектор економіки України (у 2002 р. вона складала більше 23% у структурі основних коштів) [70] й продовжується тенденція його зростання. Але в структурі продукування ВВП вага комунальної власності займає значно меншу частку [70], що показує невисоку ефективність управління в даному секторі економіки. Якщо проаналізувати збитковість суб'єктів господарювання (див. додаток 5), то саме комунальний сектор економіки сьогодні продукує великі збитки [70, с. 11].

В сучасних умовах господарювання, в умовах зростання економіки України та необхідності підвищення наповнення доходної частини бюджетів усіх рівнів гостро постає проблема забезпечення ефективності управління підприємствами державного та комунального секторів економіки з метою залучення в економічний обіг додаткових виробничих потужностей та збільшення їх прибутковості. Крім того, якщо проаналізувати динаміку збитковості суб'єктів господарювання (наведемо їх у таблиці), то найбільша частина їх припадає саме на комунальний сектор економіки. З іншого боку, аналіз капітальних вкладень за формами власності (див.

рис. 3. [70]) дозволяє зробити висновок про недоінвестованість суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

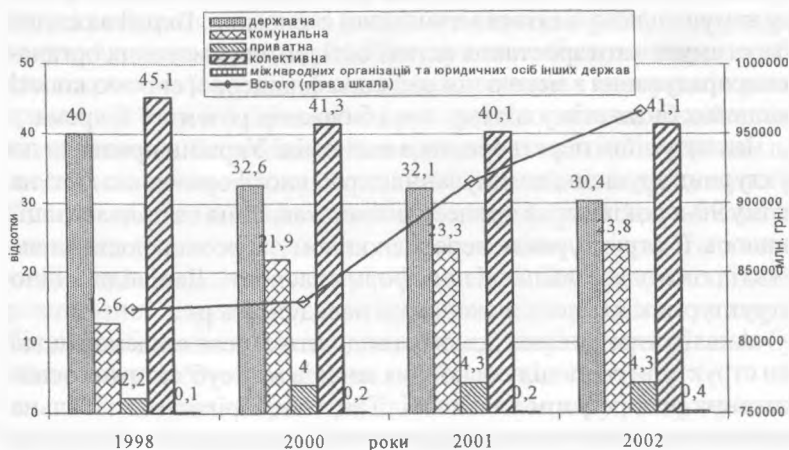


Рис. 2. Основні засоби за формами власності в Україні

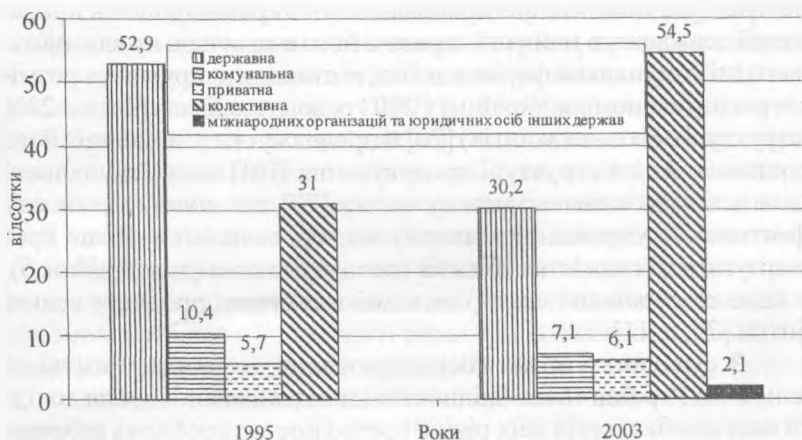


Рис. 3. Структура інвестицій в основний капітал за формами власності (% до загального обсягу)

Таким чином, можна зробити наступні висновки відповідно до тенденцій функціонування підприємств комунальної власності:

- зростання частки суб'єктів господарювання комунальної власності в економіці;

- зменшення питомої ваги капіталовкладень (інвестицій в основний капітал) сектора комунальної власності, що засвідчує відсутність модернізації та оновлення основних виробничих фондів, тобто практичну відсутність самовідтворення капіталу в цій сфері економіки, що відповідно звужує дохідну частину місцевих бюджетів та збільшує видаткову за рахунок необхідності субсидування планово-збиткових підприємств;

- зростання частки комунальної власності відбувається за рахунок переведення об'єктів загальнодержавної власності у комунальну та створення нових підприємств комунальної власності;

- існує нагальна потреба в підвищенні ефективності діяльності суб'єктів господарювання комунальної власності та застосуванні нових інструментів використання їх майна.

Розглянемо більш докладно саме визначення поняття “комунальна власність” та його інституалізацію в Україні. Так, законами України визначено, що територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права, тобто комунальні підприємства [15]. Державне комунальне підприємство - підприємство, засноване на власності адміністративно-територіальних одиниць [15]. Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [15]. З іншої точки зору, згідно із Законом України “Про власність” до державної форми власності належить загальнодержавна та комунальна власність [50]. Таким чином, можна зробити висновок, що комунальна власність належить до державної власності, а особливості управління підприємствами загальнодержавної форми власності практично повною мірою поширюються і на комунальні підприємства. Розглянемо, що є об'єктами права комунальної власності [15; 50]:

- майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради Республіки Крим та утворюваних нею республіканських органів;

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;

- кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства;

- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;

- майно підприємств комунальної власності; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території.

Суб'єктами господарювання комунального сектора економіки [15; 50; 45] є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Необхідно зазначити, що відповідно до виду об'єктів комунальної форми власності, підприємства комунального сектора економіки можуть бути як комерційні, так і не прибуткові [15; 50; 45]. Відповідно до цього розподілу, визначимо кінцеві цілі (результати) управління комунальними підприємствами. Вони можуть мати як чітко виражений кількісний результат (у комерційному секторі це може бути дохід, прибуток підприємства) або якісний характер, наприклад, покращення культури обслуговування населення. Позитивні зміни цих показників свідчать про ефективність управління цими підприємствами.

З цієї точки зору, виникає необхідність у реструктуризації підприємств комунальної сфери. Можна зазначити, що на підприємства, які господарюють у даному сегменті ринку, впливають такі самі чинники, як і на інші - приватного або колективного секторів економіки. Тому, коли ми визначаємо ефективність діяльності суб'єкта господарювання комунальної форми власності, немає необхідності застосовувати інші показники оцінки, окрім тих, що використовуються в корпоративному та приватному секторах ринку.

Удосконалення ефективності системи управління комунального сектора економіки, на нашу думку, повинно здійснюватися у двох напрямках, згідно із зарахуванням діяльності підприємств комунальної власності до комерційної і некомерційної сфери.

У комерційній сфері підвищення ефективності управління комунальними підприємствами пов'язано із застосуванням стандартів корпоративного управління приватного і колективного секторів економіки, тобто із втіленням на цих підприємствах системи принципів корпоративних стандартів (принципів корпоративного управління), обов'язкових для виконання і стимулювання керівництва підприємства, з метою підвищення капіталізації суб'єкта господарювання та ефективності його оперативного управління [32; 74].

Крім того, необхідне більш широке використання орендних відносин, створення спільних підприємств та застосування концесій для підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності з метою підвищення надходжень до бюджетів територіальних громад, на принципах конкурентності при передачі у використання у приватний та колективний сектори господарювання. Зараз ці інструменти не передбачені законодавством як механізми наповнення дохідної частини бюджету розвитку. У некомерційному секторі економіки потрібна розробка цілої низки якісних показників, які б підлягали громадському контролю і за якими б оцінювалась діяльність керівництва цих комунальних підприємств та були спрямовані на "жорстку" економію бюджетних коштів. З цією ж метою необхідно поширювати законодавство у сфері проведення державних закупівель і на діяльність суб'єктів господарювання комунальної власності.

У комерційному секторі економіки, до якого належить ряд комунальних підприємств або об'єктів комунальної форми власності, що передані в оренду, утворені на засадах спільних підприємств або об'єднань підприємств державного і приватного (колективного) секторів економіки, доволі просто визначити зміни основних показників господарської діяльності, але в некомерційному секторі ці зміни мають скоріше суб'єктивний характер і їх доволі складно оцінити.

У корпоративному секторі економіки, як у вітчизняній практиці бізнесу, так і в закордонній, найважливіший показник - це капіталізація суб'єкта господарювання [32; 74]. Але використання цього показника для підприємств комунального сектора економіки має сенс тільки коли вони утворені у формі спільних підприємств із залученням сторонніх інвесторів. Деяка частка корпоративних прав такого підприємства може котируватись на фондовому ринку, і зміна ціни корпоративних прав може свідчити про ефективність управлінських впливів на його діяльність. Коли об'єкт комунальної власності переданий в оренду суб'єкту ринку, тоді оціночна вартість такого об'єкта (без урахування амортизаційних відрахувань та з позицій оцінки надходжень у вигляді орендних платежів) може свідчити про ефективність його використання з точки зору місцевих органів управління як інвесторів. Але такий підхід має обмежений характер, коли мова йде про унітарні комунальні підприємства, або об'єкти комунальної власності, які використовуються на умовах концесії. У практиці господарювання в Україні концесійна практика пере-

дачі об'єктів комунальної власності не набула великого поширення [70], але це залишається одним із пріоритетних напрямків покращання ефективності їх функціонування та розпорядження комунальним майном, тому більшу увагу приділимо саме унітарним комунальним підприємствам комерційного сектора.

Комунальні підприємства, створені як унітарні підприємства комерційного сектора економіки, функціонують як звичайні контрагенти ринку. Тому, виходячи із системи цілей, що формувалась при його створенні, до нього застосовуються звичайний підхід щодо оцінки ефективності функціонування, який можна розглядати в координатах дохід-прибуток з урахуванням можливого монопольного становища на ринку. Крім того, необхідно зауважити, що існує загальнодержавний підхід до оцінки ефективності функціонування підприємств державного сектора [42; 43; 49], головні підходи якого можна застосовувати і до унітарних комунальних підприємств. Але в цих методиках головним чином використовуються показники результативності господарювання та ефекту від цієї діяльності, тоді як показники ефективності застосовуються обмежено. Так, практично не застосовуються показники, що можуть засвідчувати ефективність діяльності або управління підприємствами комунальної власності відносно до інших підприємств відповідної галузі господарювання. Застосування цих показників дозволило б оцінити стратегічну позицію суб'єкта господарювання у довгостроковому періоді стосовно розширення або звуження ринку товарів галузі та визначити напрямки підвищення ефективності його діяльності.

Визначаючи координати дохід-прибуток як головний параметр, що цікавить інвестора в підприємницькому секторі економіки, та враховуючи особливості підприємств комунальної власності (цілі яких в деяких випадках визначаються напрямками соціально-економічного розвитку регіону), ми зосередимося на тому положенні, що, визначаючи головні показники діяльності, потрібно виходити з довгострокових цілей розвитку підприємства. Тому головним принципом побудови системи оцінювання ефективності управління підприємствами комунальної власності повинна стати збалансованість показників, що визначають ефективність господарювання в координатах дохід-прибуток і досягнення цільових параметрів якісних показників, які встановлюються власниками в особі представників органів місцевого самоврядування на довгострокову перспективу, та операційних, що можуть змінюватися на різних відтинках часу залежно від зміни ситуації на окремих ринках.

Крім того, для підвищення ефективності повинна бути побудована й система мотивації керівників та менеджменту підприємства, що стимулює управлінців, перш за все, на досягнення визначеного кінцевого результату діяльності, відповідно до якого вони отримають винагороду, порівнянну з матеріальним стимулюванням, що застосовується в комерційному секторі економіки [61]. Необхідно визначити, що ці додаткові кошти, які можуть становити винагороду менеджменту підприємств комунальної власності, не будуть обтяжувати видаткову частину ні місцевого, ні загальнодержавного бюджету, бо залучаються з додаткових доходів саме окремих суб'єктів господарювання. Таким чином запроваджується підприємницький підхід у сферу господарювання підприємств комунальної форми власності, що повинен підвищити ефективність управління та функціонування суб'єктів господарювання цієї галузі.

Розширення надходжень до бюджету розвитку пов'язане, насамперед, з підвищенням ефективності функціонування підприємств комунальної власності, що є наслідком поширення найкращої практики корпоративного управління на цей сектор економіки. Саме запровадження ефективних систем корпоративного управління та сучасних управлінських технологій, заснованих на розробці стратегій розвитку підприємств комунальної власності, стає запорукою соціально-економічного розвитку територій. Так, насамперед, у комунальній сфері необхідно створити модернізовану систему показників, засновану на цілях, що ставляться перед керівництвом відповідного підприємства власниками (відповідно до інвесторів у корпоративному секторі економіки), з одного боку, та на її основі розробити програму дій стосовно досягнення визначених цілей, з другого боку. Головною відмінністю даної системи від існуючих повинен стати принцип, що досягнення (результати діяльності) оцінюються збалансовано стосовно цілей, що ставляться перед менеджментом, тобто необхідне застосування показників ефективності досягнення цілей та ефективності діяльності підприємства, виходячи зі стратегії його розвитку.

Грунтуючись на тому істотному факті, що бюджет розвитку визначає головним завданням покращання соціально-економічного розвитку місцевих територій, можна виокремити головні напрями удосконалення нормативно-правової бази формування та розподілу доходів місцевих бюджетів за рахунок підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності:

1. На загальнодержавному рівні необхідно розширити базу наповнення дохідної частини місцевого бюджету та скорочення видатків за рахунок надання можливості залучати до місцевих бюджетів розвитку платежі від передачі майна комунальної власності в оренду та оперативне управління економічним агентам приватного й корпоративного секторів економіки, застосування механізмів передачі у концесію об'єктів комунальної сфери, створення спільних підприємств, корпоратизації унітарних комунальних підприємств. Прийняття законів України "Про акціонерні товариства", "Про товариства з обмеженою відповідальністю", застосування "Принципів корпоративного управління" у практику господарювання економічних агентів комунальної власності, застосування загальнодержавних методик щодо визначення ефективності управління реструктуризацією суб'єктів господарювання державної форми власності Міністерства економіки України, Фонду державного майна України й на комунальні підприємства.

2. На місцевому рівні необхідно застосувати проектно-цільовий підхід до формування дохідної та видаткової частин - як основи формування бюджету розвитку. З цієї точки зору, фактично бюджет розвитку є сукупністю інвестиційних проектів щодо реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку територій. При визначенні напрямків інвестування повинен бути врахований соціально-економічний ефект їх спрямування. З іншого боку, необхідне проведення реструктуризації об'єктів комунальної власності з метою підвищення їх прибутковості та розподілу господарської діяльності та виконання соціальних, екологічних, культурних і контролюючих функцій, що визначені в їх статуті.

Важливе значення для нормального розвитку держави має рівномірний розвиток її територій та усунення міжрегіональних диспропорцій. Проте можливості наповнення бюджету розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць суттєво відрізняються. Як зазначалося вище, основним джерелом надходжень до бюджету розвитку є кошти, передані із загального фонду бюджету відповідно до рішення місцевої ради. Відзначимо, що найбільші обсяги коштів із загального фонду місцевих бюджетів до бюджету розвитку передаються в економічно розвинених областях (табл. 13).

Надходження коштів, що передавалися із загального фонду до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році*

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
Автономна Республіка Крим	108 621,8	7,18
Області:		
Вінницька	39 935,4	2,64
Волинська	25 929,4	1,71
Дніпропетровська	160 586,9	10,62
Донецька	156 400,5	10,34
Житомирська	44 627,1	2,95
Закарпатська	90 478,6	5,98
Запорізька	23 700,9	1,57
Івано-Франківська	30 248,8	2,00
Київська	78 223,1	5,17
Кіровоградська	35 840,1	2,37
Луганська	60 962,6	4,03
Львівська	55 459,6	3,67
Миколаївська	36 019,5	2,38
Одеська	86 221,6	5,70
Полтавська	33 787,3	2,23
Рівненська	38 111,2	2,52
Сумська	31729,0	2,10
Тернопільська	19 832,1	1,31
Харківська	79 328,5	5,25
Херсонська	24 022,3	1,59
Хмельницька	28 330,3	1,87
Черкаська	48 386,2	3,20
Чернівецька	14 450,1	0,96
Чернігівська	22 561,1	1,49
м. Київ	133 232,1	8,81
м. Севастополь	5 002,3	0,33
Всього	1512 028,3	100,00

*Розраховано на основі даних Державного казначейства України

Так, у Дніпропетровській області в 2004 р. передано 160,6 млн грн, в Донецькій - 156,4 млн грн, в місті Києві - 133,2 млн грн. Найменші обсяги перерахування коштів із загального фонду бюджету до бюджету розвитку спостерігалися в м. Севастополь - 5 млн грн, Чернівецькій області - 14,5 млн грн і Тернопільській області - 19,8 млн грн. Саме в цих регіонах (крім м. Севастополя) місцеві бюджети значною мірою залежать від трансфертів з державного бюджету, спостерігається відставання в соціально-економічному розвитку.

Наповнення бюджетів розвитку надходженнями від відчуження майна комунальної власності відбувається ще більш нерівномірно (табл. 14). Абсолютними лідерами за обсягом залучення коштів за рахунок цього джерела є м. Київ - 390,7 млн грн, Одеська область - 129,1 млн грн та Автономна Республіка Крим - 97,0 млн грн. На п'ять регіонів з найвищими обсягами надходжень припадає майже 70% сукупних надходжень від відчуження комунального майна по Україні. Натомість дуже низькі обсяги надходжень спостерігаються у Вінницькій області - 4,2 млн грн, Чернігівській - 6,6 млн грн та в Тернопільській областях - 6,9 млн грн. Питома вага п'яти областей з найнижчим обсягом даних надходжень склала менш ніж 3% загальних надходжень по Україні. Такі відмінності зумовлені, насамперед, нерівномірністю проходження приватизаційних процесів, які в різних регіонах характеризуються різною активністю, а також неоднаковою вартістю об'єктів у різних областях.

Таблиця 14

Надходження від відчуження майна комунальної власності до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році*

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
1	2	3
Автономна Республіка Крим	97 009,1	9,09
Області:		
Вінницька	4 151,9	0,39
Волинська	6 997,3	0,66
Дніпропетровська	26 934,4	2,52
Донецька	28 308,7	2,65
Житомирська	12 266,4	1,15

1	2	3
Закарпатська	7 999,7	0,75
Запорізька	28 226,7	2,64
Івано-Франківська	19 590,9	1,84
Київська	20 653,9	1,93
Кіровоградська	13 958,8	1,31
Луганська	21 394,6	2,00
Львівська	54 050,5	5,06
Миколаївська	14 690,0	1,38
Одеська	129 142,2	12,10
Полтавська	18 612,1	1,74
Рівненська	11 980,2	1,12
Сумська	7 112,4	0,67
Тернопільська	6 883,6	0,64
Харківська	72 481,8	6,79
Херсонська	9 363,7	0,88
Хмельницька	15 324,1	1,44
Черкаська	8 214,7	0,77
Чернівецька	20 246,9	1,90
Чернігівська	6 558,9	0,61
м. Київ	390 674,3	36,59
м. Севастополь	14 753,0	1,38
Всього	1 067 580,8	100,00

*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

За рахунок надходжень від продажу землі несільськогосподарського призначення в 2004 р. місцевим бюджетам вдалося отримати до бюджетів розвитку 615,9 млн грн доходів (табл. 15). З них майже половина надходжень надійшла в місцеві бюджети м. Києва (36,3%) та Автономної Республіки Крим (13,3%). Мінімальні надходження з цього джерела були в Севастополі (0,3 млн грн), Чернігівській (2,4 млн грн) та Сумській областях (10,8 млн грн).

**Надходження від продажу землі
несільськогосподарського призначення до бюджетів
розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році***

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
Автономна Республіка Крим	82 149,5	13,34
Області:		
Вінницька	7 376,1	1,20
Волинська	16 240,3	2,64
Дніпропетровська	7 039,1	1,14
Донецька	16 889,7	2,74
Житомирська	10 217,0	1,66
Закарпатська	16 298,3	2,65
Запорізька	6 330,2	1,03
Івано-Франківська	7 922,9	1,29
Київська	60 672,0	9,85
Кіровоградська	3 601,6	0,58
Луганська	3 884,4	0,63
Львівська	45 735,7	7,43
Миколаївська	8 266,0	1,34
Одеська	31911,9	5,18
Полтавська	12 644,8	2,05
Рівненська	6911,1	1,12
Сумська	2 828,7	0,46
Тернопільська	2 994,9	0,49
Харківська	9 687,7	1,57
Херсонська	4 724,0	0,77
Хмельницька	7 360,7	1,20
Черкаська	7 087,0	1,15
Чернівецька	10 818,2	1,76
Чернігівська	2 387,4	0,39
м. Київ	223 603,5	36,31
м. Севастополь	296,3	0,05
Всього	615 878,9	100,00

*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Практично не відбувається наповнення бюджету розвитку за рахунок одержання дивідендів, нарахованих на акції (паї, частки) господарських товариств, що перебувають у комунальній власності (табл. 16).

Таблиця 16

Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад, до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році*

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
Автономна Республіка Крим	82 149,5	13,34
Області:		
Вінницька	7 376,1	1,20
Волинська	16 240,3	2,64
Дніпропетровська	7 039,1	1,14
Донецька	16 889,7	2,74
Житомирська	10 217,0	1,66
Закарпатська	16 298,3	2,65
Запорізька	6 330,2	1,03
Івано-Франківська	7 922,9	1,29
Київська	60 672,0	9,85
Кіровоградська	3 601,6	0,58
Луганська	3 884,4	0,63
Львівська	45 735,7	7,43
Миколаївська	8 266,0	1,34
Одеська	31 911,9	5,18
Полтавська	12 644,8	2,05
Рівненська	6 911,1	1,12
Сумська	2 828,7	0,46
Тернопільська	2 994,9	0,49
Харківська	9 687,7	1,57
Херсонська	4 724,0	0,77
Хмельницька	7 360,7	1,20
Черкаська	7 087,0	1,15
Чернівецька	10 818,2	1,76
Чернігівська	2 387,4	0,39
м. Київ	223 603,5	36,31
м. Севастополь	296,3	0,05
Всього	615 878,9	100,00

*Розраховано на основі даних Державного казначейства України

Майже 96% загальних надходжень, отриманих місцевими бюджетами України за рахунок даного джерела, потрапили у 2004 р. до бюджету м. Києва, в той час як у восьми регіонах країни (Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька та Чернігівська області) такі надходження до бюджетів розвитку не потрапили взагалі.

У цілому за обсягом надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів, отриманих на безповоротній основі, існують значні міжтериторіальні відмінності - на п'ять регіонів з найвищими показниками припадає 52,5% загальних надходжень по Україні, тоді як такі доходи у п'яти регіонах з найнижчими показниками в сумі становлять лише 5%.

3.2. Використання міжбюджетних інструментів для впливу на соціально-економічний розвиток регіонів

Міжбюджетні взаємовідносини визначають форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між місцевими бюджетами та державним бюджетом України, а також між окремими ланками системи місцевих бюджетів [19]. Розвиток та оновлення інструментів міжбюджетних взаємовідносин в Україні розпочалися лише після виведення в 1990 р. місцевих бюджетів зі складу державного бюджету, а бюджетів місцевого самоврядування - зі складу бюджетів регіональних органів влади. Інститут власних доходів місцевих бюджетів одночасно є й інструментом організації міжбюджетних відносин.

Проблеми соціально-економічного розвитку в Україні зумовили необхідність запровадження нової бюджетної політики, спрямованої на зміцнення фінансів суб'єктів господарювання. Адже без зміцнення фінансів на мікрорівні побудувати нормальні взаємовідносини державного бюджету з місцевими важко, оскільки додана вартість формується не на макро-, а на мікрорівні. Одержуючи кошти з центру, місцеві органи влади повинні також активніше залучати в господарський оборот унікальні українські природні ресурси і використовувати для зміцнення місцевих фінансів переваги територіального поділу праці.

Запровадженням інституту місцевого самоврядування в Україні започатковано процес становлення системи місцевих фінансів, до складу якої входять самостійні місцеві бюджети. Необ-

здійсненні реформ можливе тільки за умови гармонійного збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, підвищення ролі місцевих фінансів, забезпечення фінансово-економічної незалежності регіональних органів, що дасть змогу вирішити проблеми перехідного періоду і забезпечити сталий, рівномірний і збалансований розвиток усіх регіонів держави.

4.3. Ідентифікація пріоритетних напрямів реформування міжбюджетних відносин

У 2001 р. в Україні розпочалась реформа міжбюджетних відносин, яка набула свого подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України. Основним позитивним надбанням цього винятково важливого і своєчасного документа є впорядкування і регламентація усього комплексу теоретичних і практичних питань, пов'язаних із функціонуванням вітчизняної бюджетної системи, центральне місце серед яких посідають міжбюджетні відносини. До таких питань слід зарахувати: розмежування на довготривалій основі доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів із застосуванням принципу субсидіарності; визначення складу закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, розширення переліку останніх; встановлення стабільних нормативів розподілу найбільш важливого, з фіскальних позицій, прибуткового податку з громадян; визначення видів міжбюджетних трансфертів; запровадження прозорого і неупередженого механізму бюджетного регулювання. Але, поряд з позитивними надбаннями, залишається низка невирішених проблем.

Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад і, особливо, сільських бюджетах. Абсолютні й відносні розміри офіційних трансфертів у зіставленні з доходами місцевих бюджетів засвідчують значні масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи. Великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів, спричинені незначною часткою власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів, спричиняють протиріччя по вертикалі бюджетної системи.

Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів, більше 2/3 яких акумулюється в Державному бюджеті України; неможливістю збалансування місцевих бюджетів як у цілому, так і щодо окре-

мих їх видів, без залучення міжбюджетних трансфертів; переміщення доходів (власних, закріплених та регуляційних) над видатками притаманне лише обмеженому числу бюджетів.

Проведений аналіз показав, що протягом останніх років відбулося зростання диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів у регіональному аспекті, що є свідченням неефективної політики фінансового вирівнювання. Таким чином, потреби населення задовольняються по-різному залежно від того, на якій території воно проживає, тоді як Основний Закон країни гарантує всім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки п'єстарості та ін. Кошти, що виділяються з державного бюджету, використовуються не з метою проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб місцевого самоврядування.

Визначення рівня податкоспроможності територій здійснюється на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів, більшість з яких характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає можливості об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць.

Єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення, а в Бюджетному кодексі - фінансові нормативи бюджетної забезпеченості виступають не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах, а є важелем для здійснення перерозподільчих процесів.

З метою усунення зазначених недоліків пропонується:

- провести подальше вдосконалення розмежування доходів і видатків між бюджетами;
- всебічно зміцнювати дохідну базу місцевих бюджетів;
- розширити перелік власних доходів місцевих бюджетів;
- законодавчо визначити пріоритетність Закону України "Про Державний бюджет" на відповідний рік перед іншими законами України та нормативними актами, указами Президента України, які вимагають збільшення видаткової частини місцевих бюджетів;
- з метою підвищення зацікавленості місцевих фінансових органів встановлювати план надходжень загального фонду держбюджету для кожного району та міста обласного значення і відповідно перераховувати додаткову дотацію від їх перевиконання (а не за умови перевиконання в цілому по області);

- узгодити механізм надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям з виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку територій. Забезпечити стимулювання збільшення податкового потенціалу, бюджетних доходів, зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів;

- забезпечити прозорий механізм надання субвенцій, визначення абсолютних сум окремих видів бюджетних видатків, а також збільшення дохідної бази місцевих бюджетів;

- відповідно до ст. 98 Бюджетного кодексу України при розрахунку обсягу кошика доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, не враховувати приріст недоїмки та переплати за базові бюджетні періоди;

- враховуючи важливе значення існуючого механізму стимулювання місцевих бюджетів при фактичному перевиконанні річних розрахункових обсягів доходів в державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, пропонуємо затвердити постановою Кабінету Міністрів України Порядок розрахунку показників доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання, ураховуючи фактичний приріст виконання цих доходів по кожній області до попереднього року.

Пріоритетними напрямками вдосконалення формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам є: забезпечення стабільності формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання. При необхідності уточнення формульного порядку більш доцільне використання цільових субвенцій, аніж внесення змін до встановленої формули.

З метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування виключити зі складу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва із зарахуванням його до складу власних доходів.

Запровадити прозорий і зрозумілий механізм встановлення коригуючих коефіцієнтів у формульному розрахунку обсягів дотацій вирівнювання. Забезпечити незмінність коригуючих коефіцієнтів.

З метою врахування регіональної специфіки проводити коригування видатків місцевих бюджетів залежно від таких факторів, як:

- екологічний стан територій, наявність професійних захворювань (при плануванні видатків на охорону здоров'я);

- кліматичні умови (при плануванні видатків на утримання бюджетних установ, зокрема на освітлення та опалення);
- густина населення (при плануванні видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури);
- довжина і стан доріг (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства);
- стан матеріально-технічної бази бюджетних установ (при плануванні видатків на їх утримання);
- якість надання суспільних послуг населенню (при плануванні видатків на управління, охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт);
- стан об'єктів житлово-комунального господарства, енергозабезпечення, водовідведення, каналізаційних і очисних споруд тощо (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства).

Зарахувати на обласні та районні бюджети всі видатки, які мають спільний характер для всіх або частини громад регіону.

Перевести фінансування дільничних лікарень із бюджетів сіл, селищ, міст на районний бюджет у зв'язку з тим, що вони обслуговують населення кількох громад і неможливо при формуванні бюджету визначити й запланувати суму коштів на обслуговування населення цих сільських рад.

Доцільно запровадити коригуючий диференційований коефіцієнт збільшення видатків на охорону здоров'я для тих регіонів, у яких високий рівень смертності, захворюваності на туберкульоз та інші захворювання, для територій із високотехногенним і екологічно небезпечним навантаженням.

У розрахунку загального обсягу видатків за галуззю “Освіта” до показника кількості дітей у дитячих будинках сімейного типу застосовується коефіцієнт приведення учнів у дитячих будинках сімейного типу до учнів усіх загальноосвітніх шкіл України, проте Законом України “Про дошкільну освіту” дитячі будинки сімейного типу визначено як дошкільні заклади. До вихованців дитячого будинку сімейного типу належать діти як дошкільного, так і шкільного віку. Крім того, норми утримання дітей у дитячих будинках сімейного типу значно вищі, ніж норми в загальноосвітніх закладах. Застосовується показник контингенту учнів шкіл-інтернатів різних типів, проте Законом України “Про загальну середню освіту” визначено, що загальноосвітні школи можуть мати у своєму складі інтернати з частковим або повним утриманням учнів (вихованців).

У розрахунках не знайшли свого відображення видатки на оздоровлення дітей-сиріт та дітей, що залишились без батьківського піклування, які навчаються в загальноосвітніх школах.

У зв'язку з викладеним пропонуємо:

- у формульному розрахунку брати до уваги фактичні показники кількості дітей віком від 0 до 6 років, що відвідують дошкільні заклади згідно із статистичними даними щодо міст та районів області станом на початок року;

- застосувати коефіцієнт приведення вихованців дошкільних закладів освіти сільської місцевості аналогічно до порядку визначення коефіцієнта приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України - залежно від наповненості дитячих садків;

- розробити окремий фінансовий норматив бюджетної забезпеченості для дитячих будинків сімейного типу;

- доповнити формульний розрахунок показником кількості учнів (вихованців) шкіл з інтернатним відділенням із застосуванням коефіцієнта приведення кількості учнів (вихованців) загальноосвітніх шкіл з інтернатним відділенням до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України;

- доповнити формульний розрахунок показником кількості студентів у вищих закладах освіти I - III рівнів акредитації та відповідним коефіцієнтом їх приведення до учнів загальноосвітніх шкіл;

- увести окремо коефіцієнт по загальноосвітніх школах щодо забезпечення виконання передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 33 "Про затвердження Державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 р." видатків на оздоровлення пільгових категорій дітей.

При плануванні видатків на культуру, фізичну культуру і спорт ураховувати кількість учнів шкіл естетичного виховання, вихованців дитячо-юнацьких спортивних шкіл та визначити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості на одного учня.

Застосовувати коригуючі коефіцієнти, які б ураховували наявну мережу закладів культури та чисельність їх працівників.

Провести інвентаризацію місцевого господарства, що утримується за рахунок місцевих бюджетів, і по можливості ті об'єкти, які мають ширше функціональне значення, вивести з міського підпорядкування і передати або в обласне, або у державне підпорядкування.

При розрахунках видатків на благоустрій додатково враховувати такі параметри, як загальна площа міст, селищ. Збільшити

норматив витрат на благоустрій, включивши витрати на озеленення, санітарне очищення, благоустрій кладовищ, парків, водоймищ.

Функцію держави та органів місцевого самоврядування, пов'язану з обслуговуванням культурно-архітектурної спадщини, відокремити від функцій культури і, відповідно, видатки за цими функціями розраховувати окремо.

У формулі вирівнювання видатки на культурно-архітектурно-історичну спадщину визначати за показником, який базувався б не на кількості населення та витратах на одного жителя, а на конкретних фізичних даних, що характеризують кожен об'єкт.

При плануванні видатків для територіальних громад, які розміщуються у санаторно-курортній зоні, враховувати не лише постійне, але й кількість тимчасового населення.

На законодавчому рівні врегулювати питання щодо джерел фінансування правоохоронних органів, пожежної охорони, позашкільної освіти із зарахуванням цих функцій до делегованих повноважень.

Завершити роботу з розробки державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, які повинні бути покладені в основу для визначення нормативів бюджетної забезпеченості.

Пріоритетні напрями вдосконалення методики визначення індексу відносної податкоспроможності.

1. Враховуючи досвід 23 європейських країн, ввести у вітчизняну фіскальну практику місцевий податок на нерухомість з фізичних осіб. Цей податковий платіж віднести до кошика доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Тим самим буде посилено зацікавленість місцевих органів влади у додатковому одержанні доходів. А починаючи з 2010 р. 50% надходжень від податку на нерухомість з фізичних осіб враховувати у кошик закріплених доходів.

2. Методологічною базою розрахунку індексу відносної податкоспроможності території встановити показник "нарахованих податків, зборів, обов'язкових платежів". Адже оцінка податкових можливостей через рівень "фактично зібраних податків" не зовсім об'єктивна, бо існує розрив між фактично зібраними та обчисленими відповідно до чинного податкового законодавства податками. Цей розрив зумовлений багатьма факторами: фінансовим станом платників податків (платоспроможністю), рівнем їх податкової культури і податкової дисципліни, результативністю роботи податкових органів щодо контролю за дотриманням податкового законодавства тощо.

3. Встановити мораторій на внесення змін, доповнень та коригувань до методики розрахунку індексу відносної податкоспроможності територій, за винятком випадків набрання чинності законодавчими актами, які фундаментально змінюють основи бюджетно-податкової системи країни, наприклад Податкового кодексу.

4. Врахувавши значні відмінності щодо бази оподаткування і ставок податку з доходів фізичних осіб та можливі бюджетні дисбаланси в напрямі зменшення надходжень до місцевих бюджети, а також з метою поетапного запровадження податкової соціальної пільги з 2004 по 2007 рр., із зміною нової ставки оподаткування з 13 на 15% з 2007 р., індекси відносної податкоспроможності потрібно переглядати щорічно. Таку практику пропонуємо здійснювати до 2010-2012 рр., тобто періоду повної адаптації до нових бюджетно-податкових умов.

5. З кошика доходів, які враховуються при розрахунку індексу відносної податкоспроможності, вилучити єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить місцевим бюджетам, та віднести його до кошика власних доходів.

6. Вилучити із кошика закріплених доходів надходження від адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями, як таких, що мають дуже низьку фіскальну значущість та не відображають реального зв'язку цих надходжень із податковим потенціалом регіону.

7. Врахувати у діючій методиці розрахунку індексу податкоспроможності можливі маніпулювання обсягами податкової заборгованості через її трансформацію у поточні доходи з використанням взаємозаліків, вексельних розрахунків, відстрочок за межі бюджетного року. В законах України про державний бюджет на майбутні періоди зобов'язувати ДПА України забезпечувати скорочення податкового боргу з податків і зборів не менше ніж 50% від суми боргу станом на початку.

8. Залишити без змін порядок щорічного розрахунку індексу відносної податкоспроможності територій та відмінити норму Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України про визначення податкоспроможності через кожні три роки.

9. Переглянути діючий перелік податкових пільг і виключити (особливо по платі за землю) ті з них, які безпосередньо не пов'язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення,

підтримкою пріоритетних галузей народного господарства, не мають інноваційної та інвестиційної спрямованості.

10. З наступного бюджетного року диференційовано підходити до використання коефіцієнту вирівнювання, а саме: для регіонів-донорів інтервал детермінації встановити в граничних межах 0,8-1,0, для регіонів-реципієнтів граничні межі коефіцієнта вирівнювання 0,6-0,8.

11. Вдосконалити методику розрахунку додаткової дотації на стимулювання приросту податкоспроможності місцевих бюджетів у напрямі можливого отримання цієї дотації депресивними регіонами.

12. Доповнити алгоритм визначення індексу відносної податкоспроможності території додатковими коригуючими коефіцієнтами, які б відображали зміни в структурі населення регіонів.

Пріоритетні напрями здійснення державної регіональної політики.

Законодавчо визначити головною метою державної регіональної політики - необхідність зменшення відмінностей у рівнях розвитку народногосподарських комплексів регіонів, соціальної сфери, а отже, в умовах життя населення.

Законодавчо визначити критерії і перелік депресивних територій. Установити чіткі кількісні межі відхилень соціально-економічних індикаторів від середнього рівня по країні, що дає підставу для віднесення територій до категорії депресивних.

Пріоритетні напрями удосконалення системи управління місцевими фінансами.

Управління місцевими фінансами ускладнюється через роз'єднаність дій та відсутність єдиної структури фінансових органів. З метою забезпечення впровадження гнучкої та незалежної державної фінансової політики пропонуємо створити єдину за відомчою ознакою структуру фінансових органів держави, яка буде утримуватись за рахунок коштів Державного бюджету України.

З метою підвищення ефективності управління місцевими фінансами розширювати практику використання програмно-цільового методу, який успішно застосований у деяких територіальних громадах України.

Доцільно розглянути можливість створення управлінських структур для проведення аудиту, моніторингу й експертизи процедур планування і виконання місцевих бюджетів.

Впровадити складання соціального бюджету як аналітичного та адміністративного інструментарію, який створить системний підхід до фінансового забезпечення всіх соціальних заходів.

Доцільно розглянути можливість створення цілісної системи фінансової підтримки місцевих бюджетів за рахунок зменшення центральних видатків галузевих міністерств і створення відповідних державних фондів (Фонд реформування управління регіональних фінансів і фінансової підтримки регіонів, Фонд фінансування державних соціальних програм, Фонд субсидій і пільг) у складі Державного бюджету, головним розпорядником яких затвердити Міністерство фінансів України. Затвердити відповідні методики розподілу коштів цих фондів.

Необхідно законодавчо врегулювати питання щодо використання залишків бюджетних коштів за іншими надходженнями спеціального фонду, що утворились на початок бюджетного року (бюджет розвитку, цільові фонди, утворені місцевим радами, фонд охорони навколишнього середовища, надходження податку з власників транспортних засобів та інших самохідних механізмів, які направляються на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією та ремонтом автомобільних доріг).

За існуючого порядку розподілу субвенцій з державного бюджету встановлений у Бюджетному кодексі однаковий термін затвердження бюджету АРК, обласних, районних і міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення) бюджетів ускладнює формування і затвердження районних та міських (республіканського АРК та обласного значення) бюджетів. Пропонуємо внести зміни до ст. 77 Бюджетного кодексу України і встановити термін затвердження останніх не пізніше ніж у двотижневий термін після прийняття обласного (республіканського АРК) бюджету.

Необхідно прийняти Закон України "Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення", в якому визначити перелік правопорушень у бюджетній сфері та порядок застосування стягнень за їх учинення, а також повноваження органів, що здійснюють державний контроль на всіх етапах бюджетного процесу.