

А.А. Максюта

Перший заступник міністра фінансів України

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стратегічною метою економічної політики держави на сучасному етапі суспільно-економічного розвитку України є запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини.

Вагома роль у досягненні цієї мети належить регіональній політиці, в рамках якої місцеві органи влади мають отримати відповідні інструменти впливу на регіональний розвиток. Однією з організаційних умов проведення ефективної регіональної політики є забезпечення розмежування функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Передусім це стосується надання публічних послуг, бюджетного процесу, демократизації власності, розширення прав і посилення відповідальності місцевих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів.

Світовій практиці відома тільки одна справді демократична форма прояву масової активності місцевого співтовариства – це місцеве самоврядування. Досвід усіх розвинених держав світу переконливо свідчить про те, що саме місцеве самоврядування зміцнює основи народовладдя, створюючи необхідні умови для життєдіяльності місцевих співтовариств, стабілізує політичну систему в цілому, виступаючи важливим механізмом забезпечення єдності країни та цілісності держави.

Становлення фінансових відносин між різними рівнями влади в економічно-розвинених країнах відбувалося поступово – приблизно одночасно зі становленням їх ринкових систем та політичних механізмів. Відповідно, система фінансових відносин між рівнями влади у цих країнах відображає існуюче розуміння справедливості та правового тлумачення держави.

Згідно з теоремою Оутса, кожна суспільна послуга має надаватися мінімальною адміністративно-територіальною одиницею, яка покриває затрати, що пов'язані з наданням цієї послуги, та отримує відповідні компенсації.

При удосконаленні системи державного управління і місцевого самоврядування у сфері фінансово-бюджетних відносин важливим є досвід децентралізації державного управління як у країнах з розвинутою ринковою економікою, так і в країнах з перехідною економікою.

До сучасного стану державного управління *Франція* йшла протягом сторіч, тенденції централізації та децентралізації державного управління неодноразово змінювалися. Соціалісти, що прийшли до влади у 1981 р., здійснили заходи по децентралізації, зокрема, частина повноважень у галузі економічного та соціального планування була передана регіонам. Питання економічного розвитку, оподаткування та освіти ввійшли до компетенції адміністрації в 22-х регіонах і 96-ти департаментах. Остання значна реформа, основу якої складав Закон про права та свободу комун, департаментів і регіонів, було проведено в 1982 р.

Послаблення опіки з боку центральних органів спричинило економічне та політичне зміцнення місцевої влади. У даний час бюджет місцевих органів управління приблизно на $\frac{3}{4}$ формується з податкових надходжень і тільки на $\frac{1}{4}$ — за рахунок державних субсидій. Розширилися права комун у питаннях розвитку транспорту, соціальної діяльності, юстиції, поліції, вони самі регулюють планування та забудову міст.

У Чехії реформу державного управління, яка передбачала перерозподіл центрів влади, власності та сфер впливу, а також появу нової регіональної політичної еліти, було проведено в 2000 р.

Новостворені області одержали істотні повноваження, зокрема:

- затверджувати бюджет області та плани її комплексного територіального розвитку;
- пропонувати проекти законів у парламент республіки;
- випускати облігації, розподіляти дотації між громадськими об'єднаннями;
- бути власниками шосейних доріг II і III класу;
- управляти охороною державних пам'ятників;
- розмежовувати лісництва та мисливські угіддя тощо.

Разом з тим обсяг повноважень центральних органів влади відповідно до реформи було скорочено, міністерства поступово мають перетворитися в центри стратегічного планування з одночасним зменшенням їх чисельності.

Другий етап реформи передбачає припинення діяльності районних органів державної влади та остаточне створення триступеневої моделі державного управління: населений пункт — область — центральні державні установи.

У Казахстані з метою підвищення ефективності державного управління протягом останніх років приділяється значна увага проблемі децентралізації державної влади. Основне завдання — чітко розмежування компетенції між рівнями державного управління та удосконалення системи міжбюджетних відносин. Для цього в 2001 р. було утворено Державну комісію з питань децентралізації державних функцій і міжбюджетних відносин. Її робота спрямовувалася на підготовку пропозицій по таких основних питаннях:

- оптимальний розподіл функцій державних органів між рівнями державного управління;
- удосконалення міжбюджетних відносин між рівнями державного управління;
- розробка нормативних правових актів, що регламентують сферу діяльності всіх рівнів державного управління.

Урядом країни у 2003 р. було ухвалено розроблену комісією “Концепцію по розмежуванню повноважень між рівнями державного управління та удосконалення міжбюджетних відносин”.

Відповідно до Концепції децентралізація державного управління має здійснюватися в частині:

- чіткого розмежування сфер діяльності, функцій і відповідальності між різними рівнями влади;
- розширення повноважень місцевого державного управління шляхом передачі центром окремих функцій і повноважень на місцевий рівень,

насамперед у господарській сфері, а також деяких контрольно-наглядових функцій;

- розширення повноважень місцевих представницьких органів у вирішенні питань місцевого значення;
- наділення всіх рівнів управління самостійними бюджетами.

Бюджетна децентралізація передбачає закріплення за кожним рівнем управління власних джерел прибутків, право самостійно визначати напрямки їх витрат, неприпустимість вилучення додаткових прибутків до бюджетів вищого рівня, право надання податкових або інших пільг тільки за рахунок власних доходів.

Досвід міжбюджетних відносин у Польщі свідчить, що відносини між бюджетами різних рівнів державного управління складаються тільки у напрямку від державного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування. Предметом таких відносин є фінансування з державного бюджету шляхом надання цільових субсидій видатків на здійснення органами місцевого самоврядування відповідних функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, а також вирівнювальні дотації.

Приклад цих країн доводить, що існують різні підходи, але однакові цілі децентралізації державного управління. Середній рівень частки видатків місцевих бюджетів у ВВП в країнах з перехідною економікою на 9,4 відсоткового пункту нижче, ніж у країнах з розвинутою економікою і становить 7,6 % та, відповідно, середній рівень частки доходів місцевих бюджетів у ВВП нижче на 8,6 відсоткового пункту і становить 8 % (табл. 1).

Таблиця 1

Частка видатків та доходів місцевих бюджетів у ВВП у країнах з перехідною та розвинутою економікою

Країна	Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, %
<i>Країни з перехідною економікою</i>		
Україна	11,8	12,0
Болгарія	7,0	6,5
Чехія	7,9	8,6
Естонія	7,1	7,8
Угорщина	10,4	11,1
Латвія	9,5	10,8
Литва	6,3	7,3
Польща	12,1	12,0
Румунія	3,4	4,4
Словакія	2,7	2,4
Словенія	5,3	5,3
Середнє значення	7,6	8,0
<i>Країни з розвинутою економікою</i>		
Данія	31,1	30,7
Франція	10,0	10,0
Італія	12,3	12,0
Іспанія	16,6	15,7
Швеція	21,7	21,1
Великобританія	10,5	9,9
Середнє значення	17,0	16,6

Необхідно зазначити, що у країнах з розвинуеною економікою більше використовується дефіцит бюджету (середній показник 0,4 % ВВП), у країнах з перехідною економікою – профіцит бюджету (середній показник 0,4 % ВВП).

Питома вага трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у європейських країнах з перехідною та розвинуеною економікою характеризується даними, наведеними в табл. 2.

Таблиця 2

Частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів європейських країн

Країна	Частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів
<i>Країни з розвинуеною економікою</i>	
Данія	38,4
Франція	34,2
Італія	34,2
Великобританія	41,0
Іспанія	33,4
Швеція	19,4
Середнє значення	35,8
<i>Країни з перехідною економікою</i>	
Україна	29,4
Болгарія	33,0
Чеська Республіка	35,0
Естонія	37,2
Угорщина	46,2
Латвія	28,1
Литва	10,3
Польща	40,2
Румунія	10,8
Словаччина	19,0
Словенія	20,9
Середнє значення	28,2

У багатьох європейських країнах трансферти від центрального уряду є одним із вагомих джерел доходів місцевих бюджетів.

Середній показник питомої ваги трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у країнах з розвинуеною економікою на 7,6 відсоткового пункту перевищує відповідний показник у країнах з перехідною економікою і становить 35,8 %.

Слід зазначити, що у таких країнах, як Італія, Угорщина, Великобританія, Польща, Данія, Естонія спостерігається достатньо високий рівень бюджетної централізації, в той же час у Литві, Румунії, Словаччині, Швеції більше використовується система децентралізації бюджетних коштів.

Децентралізація управління передбачає низку заходів залежно від стану економіки, розвитку демократії у суспільстві. Основними напрямками фінансової децентралізації можна вважати:

- забезпечення відповідності повноважень на всіх рівнях державного управління і місцевого самоврядування фінансовому ресурсу, що не-

обхідний для вирішення завдань соціально-економічного розвитку галузі, регіону, міста;

- оптимізацію структури органів виконавчої влади на різних рівнях;
- реформування податкової системи для забезпечення фінансової самодостатності розвитку територій;
- впорядкування міжбюджетних відносин;
- внесення відповідних змін до податкового та бюджетного законодавства.

Реформування фінансової системи має бути спрямовано на досягнення збалансованості владних повноважень у бюджетній сфері та перерозподілі податкових та видаткових функцій між рівнями бюджетної системи. Питання децентралізації фінансового управління повинні розглядатися в контексті оптимізації адміністративно-територіального устрою України, а також підвищення ефективності виконання загальнодержавних функцій. До функцій держави, що мають здійснюватися на центральному рівні, відносять забезпечення:

- макроекономічної стабільності економіки та її сталого зростання;
- загальнодержавних потреб (національна оборона, розбудова міжрегіональної господарської інфраструктури: транспортні магістралі, лінії електропередач тощо);
- необхідних умов для проведення зовнішньоекономічної діяльності;
- вільного руху товарів, послуг, населення та капіталу між окремими територіями;
- контролю над грошовою масою та джерелами доходів державного бюджету.

Доцільним є проведення інвентаризації загальнодержавних функцій, що делеговані державою органам місцевого самоврядування, та визначення відповідної оптимальної структури, виходячи, насамперед, з оцінки ефективності забезпечення кожної функції.

Реформування державного управління має спрямовуватися також на розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі їм певних повноважень і функцій органів виконавчої влади, зокрема частини функцій управління підприємствами державної форми власності. У територіальних громадах посиляться зацікавленість у підвищенні ефективності управління для отримання позитивних економічних результатів.

З метою покращання соціально-економічного розвитку регіонів та вирівнювання їх економічного потенціалу доцільним є:

- вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі вартісних та якісних стандартів надання суспільних послуг;
- реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів, що забезпечуватиме впровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів та посилення ролі органів місцевого самоврядування;

- зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово-спроможних адміністративно-територіальних одиниць;
- подальше врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- забезпечення подальшого удосконалення порядку планування міжбюджетних трансфертів з метою заохочення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до нарощування власних доходів;
- проведення адміністративно-територіальної реформи, результатами якої мають стати підвищення якості надання державних послуг та розвиток економіки регіонів і громад.

Ефективність міжбюджетних відносин повинна позитивно позначитися, перш за все, на якості послуг, які надаються громадянам державою та органами місцевого самоврядування. Одним з основних завдань фінансово-бюджетної складової системи державного управління є забезпечення досягнення соціально-економічних завдань держави, зокрема поступове підвищення життєвого рівня громадян до європейських стандартів, зменшення диференціації економічного і соціального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць із посиленням інституціональних основ місцевого самоврядування.