

## РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Розглянуто сутність та взаємозв'язок місцевих і державних фінансів, функції, які на них покладені. Визначено рівень розвитку місцевих фінансів України. Запропоновано заходи щодо більш ефективного розмежування функцій державних та місцевих фінансів, та з урахуванням цього, розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Essence and relationship of local and state finances, functions that are laid on them. The development level of local finances of Ukraine is definite. Measures on more effective differentiation of functions of state and local finances are offered, and taking it into account, distributing of plenary powers between the central and local organs of power.

**Постановка проблеми.** Децентралізацію влади, розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є одним з найважливіших питань удосконалення міжбюджетних відносин України.

**Аналіз досліджень та публікацій останніх років.** Проблемам формування та використання місцевих фінансів були присвячені роботи багатьох українських вчених, зокрема, С. Буковинського, О. Василик, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюка, Г. П'ятаченко, В. Федосова, С. Юрія та інших.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття.** Слід зазначити, що багато питань у сфері формування місцевих фінансів і досі залишились неурегульованими. А, саме, питання обґрунтовано здійснення розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади і відповідно до цього фінансових ресурсів.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення взаємозв'язку місцевих та державних фінансів, розгляд функцій, які на них покладені, та з урахуванням цього, визначення заходів, що допоможуть у більш ефективному розподілі повноважень між місцевими та центральними органами влади.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості проводити у межах своєї компетенції належну політику. Недостатність власної доходної бази породжує залежність від вказівок центральних органів влади.

Фінансова децентралізація місцевих органів влади передбачає процес розподілу функцій між центральним та місцевими рівнями управління [1, с. 156].

Після ухвалення Бюджетного Кодексу було відкрито шлях до прискореного реформування бюджетної системи, особливо у частині встановлення взаємовідносин між Державним та місцевими бюджетами.

Це стало важливим кроком до удосконалення механізму міжбюджетних відносин. Проте, на сьогоднішній день все ще існують певні проблеми при реалізації даних норм на практиці. Зокрема, в статті 7 Бюджетного кодексу України закріплені такі важливі принципи організації бюджетної системи України як принцип самостійності й принцип субсидіарності. Принцип самостійності полягає у закріпленні за відповідними бюджетами необхідної фінансової бази, а також у праві Верховної Ради АРК і відповідних рад самостійно і незалежно один від одного розглядати й затверджувати відповідні бюджети. Принцип субсидіарності передбачає розподіл видів витрат між державним бюджетом і місцевими бюджетами на підставі максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [2, с. 7].

Як відомо, на практиці даних принципів не дотримуються в повному обсязі.

Місцеві фінанси і державні фінанси – це нетотожні поняття. Місцеві фінанси не включаються до складу державних фінансів, хоча й тісно з ними пов'язані. Фінанси місцевих органів влади підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування та правове поле місцевих фінансів.

Державні фінанси і місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. І ті, й інші фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси. Як державні фінанси, так і місцеві фінанси мають публічний характер [3, с. 22].

Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні. На державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади.

На даному етапі в Україні важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади й ефективність усіх публічних фінансів.

Історично склалося, що у країнах з унітарним державним устроєм місцеві фінанси відіграють суттєву роль, а у федеративних державах більша частка витрат здійснюється з федеративного бюджету.

В Україні як державі унітарній, особливо після прийняття Бюджетного кодексу, значно розширюється роль місцевих фінансів. Це проявляється у розширенні завдань і функцій, які покладаються на місцеві органи влади.

Важливо визначити, які саме форми впливу місцевих органів влади, їхніх фінансів на економічну та соціальну сферу держави. Інакше кажучи, які функції покладені на місцеві фінанси та як вони пов'язані з функціями державних фінансів.

По-перше, до фінансових систем місцевих органів влади мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту. Через зазначені системи здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Це означає, що поряд з державним регулюванням соціального і економічного розвитку, діє й регулювання з боку місцевої влади. Держава та місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання.

Окрім вилучення, розподілу і перерозподілу частини ВВП до функцій соціально-економічного регулювання відноситься ще й нормативне (правове) регулювання соціально-економічних процесів. Тобто, як і держава, місцеві органи влади, у межах своєї компетенції також встановлюють певні правила поведінки суб'єктів господарювання.

Рівень розвитку місцевих фінансів можна визначити двома показниками:

- 1) обсяг муніципальних витрат у ВВП країни;
- 2) обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах.

До європейських країн з найбільшими показниками муніципальних витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5 %, Данія – 19,9 %, Норвегія – 18,9 %, Угорщина – 19 %, Фінляндія – 18 %, Литва – 13,1 %. Більш як 10 % ВВП перерозподіляється через муніципальні витрати в Австралії, Латвії, Великобританії, Швейцарії. Близько 10 % – у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Є країни, де частка муніципальних витрат у ВВП дуже низька. На Кіпрі вона становить 1,4 %, у Греції –3,33 %, в Румунії – 3,5 %, в Туреччині – 2,41 %, у Португалії – 4,6 % [4, с. 56, 57].

Нами було розраховано, що в Україні сукупні видатки місцевих бюджетів у 2004 році склали 11,24 % ВВП. Таким чином, Україна належить до європейських країн із середніми показниками перерозподілу ВВП через муніципальні витрати.

Показники, що характеризують рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах, також дуже різноманітні. Найвищі вони в Норвегії – 60 %, у Литві – 58,8 %, в Угорщині – 53,7 %, в Швеції – 36 %, у Данії – 31,28 %. Найнижчі показники на Кіпрі – 4,1 %, у Греції –5,6 %, на Мальті – 0,629 %, у Сан-Марино – 0,19 %, у Португалії –9,7 % [4, с. 57].

В Україні, за нашими розрахунками, видатки місцевих бюджетів у 2004 році склали 37,9 % всіх видатків зведеного бюджету України. Таким чином, Україна належить до країн із середнім рівнем цього показника.

Однак, порівняння відносних показників витрат місцевих органів влади в Україні та інших зарубіжних країн не можуть дати повної картини. За абсолютними обсягами витрати місцевих бюджетів України значно менші відповідних витрат європейських держав.

Перерозподіляючи ВВП, місцеві органи влади поруч із державою впливають на соціально-економічний розвиток країни.

У місцевих органах влади немає таких важелів регулювання соціально-економічної сфери, які належать центральній владі. Наприклад, монетарна політика, валютне регулювання, процентна та курсова політика та інше. Але у більшості розвинених країн органи місцевого самоврядування мають право приймати статuti або хартії міст, регіонів та інших адміністративних одиниць, а також інші регулюючі нормативні акти.

В Україні поступово зростає частка доходів у місцевих бюджетах від платежів за послуги, які надає комунальний сектор економіки. Проте органи місцевого самоврядування України фактично позбавлені будь-яких повноважень у сфері цінової й тарифної політики.

По-друге, місцеві фінанси є фіскальним інструментом. Це дозволяє забезпечувати ресурсами місцеві органи влади для виконання покладених на них завдань.

Таким чином, існує фіскальна функція як на державному, так і на місцевому рівнях. Однак, різниця полягає у тому, що фіскальна функція органів місцевої влади обмежується та регламентується державою, а фіскальна функція державних фінансів ніким не обмежується.

Фіскальна політика місцевих органів влади в багатьох країнах є важливим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток.

На жаль, роль фіскальної функції місцевих органів влади для розвитку економіки України поки що залишається вкрай незначною. Якщо у більшості Європейських країн місцеві податки і збори є основним джерелом доходів місцевої влади, то в Україні вони відіграють незначну роль. Так, нами був обчислений рахунок місцевих податків і зборів, сформований у 2002 році – 2,8 %, у 2003 році –2,6 %, у 2004

році – 2,4 % доходів місцевих бюджетів. Тобто, окрім того, що їх частка незначна у доходах місцевих бюджетів, спостерігається тенденція до зменшення.

Зміцнення фінансової бази регіонів неможливе без визначення додаткових дохідних джерел, розширення доходної бази бюджетів. У країн із ринковою економікою широко застосовуються податок на володіння цінними паперами, на біржові операції, на володіння двома і більше будинками (квартирами), на розміщення офісів у центральній частині міста. Є доцільним вивчити можливості щодо застосування таких податків і в Україні. Крім того, закордонний досвід свідчить, що місцеві органи влади мають обирати із загальної кількості місцевих податків і зборів декілька, але тих, що можуть принести значні надходження даному місцевому бюджету, і ці податки та збори мають діяти лише на даній території.

По-третє, фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення громадських послуг. Діяльність місцевих органів влади у сфері надання громадських послуг є однією з форм регулювання соціально-економічного розвитку.

Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом, що надає громадські послуги. Держава та місцеві органи влади розподіляють між собою завдання та відповідальність за надання громадянам країни громадських послуг.

Ефективність і масштаби діяльності місцевих органів у сфері надання громадських послуг залежать, головним чином, від стану фінансів місцевих органів влади.

Закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у сфері надання громадських послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру. Центральна ж влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні оборони тощо [4, с. 63].

В Україні спостерігається тенденція зменшення ролі місцевих органів влади у фінансуванні громадських послуг. Це можна простежити у таблиці 1. При розрахунках до витрат на громадські послуги відносилися витрати на житлово-комунальне господарство, на соціально-культурні заходи, на державне управління, на громадський порядок та витрати на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатику.

Таблиця 1

Розподіл видатків на громадські послуги в Зведеному бюджеті України у 2000-2004 роках\*

Роки	Видатки на громадські послуги Зведеного бюджету	у т.ч.			
		видатки державного бюджету		видатки місцевих бюджетів	
		всього, млн. грн.	%	всього, млн. грн.	%
2000	28435,4	13617,9	47,9	14817,5	52,1
2001	36827,3	16807,5	45,6	20019,8	54,4
2002	50722,2	26990,8	53,2	23731,4	46,8
2003	60154,3	31151,1	51,8	29003,2	48,2
2004	81786,4	46669,3	57,1	35117,1	42,9

\* розраховано автором за даними Статистичного щорічника України за 2004 рік

Як бачимо, видатки на громадські послуги з кожним роком збільшуються як у Зведеному бюджеті, так і у державному та місцевих бюджетах. Однак, частка видатків на громадські послуги місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті зменшилася. Так, у 2003 році вона становила 48,2 % всіх видатків Зведеного бюджету, а у 2004 році – ще зменшилася на 5,3 в. п. і склала 42,9 %.

У процесі уточнення розподілу повноважень органів центральної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати: відповідність видів, структури та обсягів надання суспільних благ і послуг інтересам і уподобанням громадян; мінімізацію витрат щодо надання соціальних благ і послуг [5, с. 24].

По-четверте, місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання. Це також одна з форм соціально-економічного регулювання. Проте роль фінансів місцевих органів влади як інструменту економічного зростання настільки важлива, що потребує самостійного розгляду.

Вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, через діяльність на ринках позикового капіталу, нерухомості, землі. Місцеві органи влади, поряд із державою, створюють також загальні умови для економічного зростання [4, с. 70].

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах є досить значними інвесторами, чого не можна сказати про місцеве самоврядування в Україні. Значний вплив на економічну ситуацію має діяльність органів влади європейських країн на ринку землі й нерухомості. Необхідно прийняття Закону України “Про комунальну власність”, який визначав би порядок володіння, придбання, розпорядження та відчуження об’єктів комунальної власності. Пропонується, з урахуванням закордонного досвіду, передати морські торгові порти у комунальну власність, що дозволить розвиватися місту, яке формується біля нього з одного боку, а з іншого – місцеві органи управління зможуть краще захищати інтереси держави у зв’язку із близькістю до виробничого об’єкту і прямою зацікавленістю у результатах його розвитку.

Крім зазначених форм впливу на економіку та соціальну сферу, є й інші, наприклад, пов’язані з використанням делегованих повноважень центральної влади. На заході їх називають агентськими повноваженнями. У цій сфері – проблеми громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності, державного нагляду і державної реєстрації. Органи влади є продовженою на місцях рукою центральної влади [3, с. 17].

Отже, фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення частини функцій, які виконує держава. Необхідно забезпечити належне фінансування органами державної влади виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

**Висновки та перспективи дослідження.** Для розширення повноважень місцевих органів влади вважаємо за доцільне:

1. Удосконалити механізм перерозподілу ресурсів між державною та місцевими органами влади. Місцеві органи влади позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми унаслідок залежності від дотацій або в результаті вилучення позапланових коштів. У місцевій владі немає стимулів для ефективного розвитку місцевого господарства. У зв’язку з цим пропонуються наступні заходи, направлені на удосконалення міжбюджетних відносин: визначення чітких критеріїв надання державної підтримки розвитку регіонів; забезпечення на конкурсній основі процедур фінансування регіональних програм; упровадження механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень.

Реалізація таких заходів дозволить забезпечити закріплення автономії регіональної і місцевої влади з розподілом податкових і витратних повноважень. Це конкретизує витратні зобов'язання кожного рівня управління і гарантуватиме їх автономне фінансування за рахунок достатньої власної ресурсної бази.

2. Закріплені Бюджетним кодексом України принцип самостійності та принцип субсидіарності на сьогоднішній день в повному обсязі не дотримуються. Рішення даної проблеми ми бачимо, в першу чергу, через збільшення прибуткової бази місцевих бюджетів, розширення фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування і, відповідно, упровадження принципу субсидіарності коштів Державного бюджету України у фінансуванні витрат місцевого значення.

3. Необхідно збільшити вплив місцевої влади на розвиток економіки території, тому що на сьогоднішній день, через брак ресурсів на проведення економічної політики місцева влада більшою мірою позбавлена такої можливості. Це пов'язано, передусім, з тим, що зараз місцева влада всі свої кошти витрачає на виконання делегованих повноважень, тобто, на фінансування бюджетної сфери.

4. Необхідно детально та чітко сформулювати у Конституції України основні положення та функції органів місцевого самоврядування. Це дасть змогу для більш обґрунтованого розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, що, у свою чергу, дозволить більш ефективно використовувати кошти на фінансування витрат, необхідних для виконання ними своїх функцій.

5. Необхідно провести розмежування функцій між центральними та місцевими органами влади таким чином, щоб не відбувалося дублювання їхніх повноважень. Наприклад, це стосується фінансування соціальної сфери, а саме витрат на охорону здоров'я. Пропонується частину витрат центральних органів передати до компетенції місцевих органів влади, у частині витрат на фінансування первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги.

6. Необхідно збільшити роль і значення фіскальної політики місцевих органів влади для розвитку економіки в Україні. Для цього пропонується надати органам місцевої влади більших повноважень, що стосуються місцевих податків і зборів.

На нашу думку, запропоновані заходи сприятимуть розширенню фінансової децентралізації місцевих органів влади та розширенню їх повноважень.

Подальше вивчення цих питань буде проводитись у напрямку дослідження джерел формування та ефективного використання коштів місцевих бюджетів України.

## Література

1. Швець В. Місцеві фінанси: завдання подальшої трансформації. // Регіональна економіка. – 2004. - № 4. – С. 156-162.
2. Бюджетний Кодекс України, 21.06.2001р. № 2542-III.
3. Петренко Ю. В., Рожко О. Д. Місцеві фінанси: опорний конспект лекцій. – К.: Кондор, 2003. –282 с.
4. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання. – 1999. – С. 487.
5. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23-31.