



*Луніна І.О., д-р екон. наук
Інститут економічного прогнозування НАН України*

РАЙОННІ БЮДЖЕТИ У КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Розглянуто ключові проблеми формування районних бюджетів в Україні. Доведено, що відсутність чіткого визначення функціональних повноважень органів влади районного рівня має негативні наслідки як для стану районних бюджетів, так і для бюджетної системи України в цілому. Пропонується послідовність заходів щодо реформування міжбюджетних відносин та покращання стану районних бюджетів.

Протягом останніх років в Україні було зроблено декілька спроб реформування бюджетної системи загалом і міжбюджетних відносин зокрема. Ці спроби знайшли своє відображення у Бюджетному кодексі. Однак на прикладі районних бюджетів добре видно основні проблеми існуючої системи формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Ключові проблеми районних бюджетів. Бюджети районів є сьогодні одним із найбільш проблемних видів місцевих бюджетів як із законодавчої, так і з практичної точок зору. Чинне законодавство (Конституція України, Закон про місцеве самоврядування, Бюджетний кодекс України) обмежується положеннями про те, що районні Ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначені для фінансування спільних соціально-економічних та культурних програм. Однак у випадку районних (як зрештою і обласних) бюджетів немає ані спільних рішень первинних суб'єктів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад), ані спільного фінансування видатків. У 2001 р. у доходах районних бюджетів кошти, що надійшли з міських (міст районного значення), селищних та сільських бюджетів, склали менше 0,64 відсотка.

Для дохідної частини районних бюджетів характерна найвища (порівняно з бюджетами областей, міст, сіл та селищ) питома вага трансфертів (57 %) та наднизька частка податкових надходжень (36 %). Порівняно з 1995 р. частка трансфертів збільшилася більше ніж на 11, тоді як частка податкових надходжень скоротилася майже на 17 процентних пунктів (табл. 1).

Про роль органів влади різного рівня прийнято судити за величиною видатків відповідного бюджету. У 2001 р. з районних бюджетів було профінансовано майже 23 % бюджетних видатків країни на охорону здоров'я, понад 36 % видатків на освіту, понад 26 % видатків із соціального захисту



Таблиця 1

Структура доходів Державного та місцевих бюджетів України
(по видах бюджетів) у 1995–2001 рр., %

Види бюджетів Види доходів	у тому числі						
	державний	бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя)	міст республі- канського (АРК), обласного значення	районні	міст районного значення	селищні	сільські
1995							
Доходи без трансфертів	97,57	75,21	79,52	54,54	63,46	57,86	41,75
Податкові надходження	57,22	73,33	75,15	53,06	59,05	54,57	40,44
Неподаткові надходження	24,25	1,88	4,36	1,48	4,38	3,28	1,28
Доходи від операцій з капіталом	2,83	0,00	0,00	0,01	0,03	0,01	0,03
Цільові фонди	13,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Трансферти	2,43	24,79	20,48	45,46	36,54	42,14	58,25
Доходи, включаючи трансферти	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1999							
Доходи без трансфертів	98,71	66,95	79,77	42,92	82,38	70,31	43,97
Податкові надходження	70,90	49,31	73,83	39,53	75,84	64,98	41,40
Неподаткові надходження	14,26	1,12	5,06	2,87	6,03	4,76	2,13
Доходи від операцій з капіталом	2,15	0,00	0,11	0,00	0,04	0,13	0,16
Цільові фонди	11,39	16,51	0,77	0,52	0,48	0,44	0,27
Трансферти	1,29	33,05	20,23	57,08	17,62	29,69	56,03
Доходи, включаючи трансферти	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2001							
Доходи без трансфертів	93,64	51,34	70,48	43,02	80,64	72,80	58,05
Податкові надходження	55,27	43,29	57,24	36,74	61,98	55,89	48,54
Неподаткові надходження	35,86	4,07	11,50	6,02	15,74	14,40	7,97
Доходи від операцій з капіталом	0,88	0,15	0,76	0,02	1,65	1,55	1,08
Цільові фонди	1,07	3,84	0,98	0,24	1,28	0,97	0,46
Трансферти	6,36	48,66	29,52	56,98	19,36	27,20	41,95
Доходи, включаючи трансферти	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.



населення. У структурі видатків районних бюджетів 85 % витрат складають видатки на утримання закладів загальної середньої освіти (у тому числі для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації), первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги, територіальних центрів соціальної допомоги та соціальний захист населення.

Районні бюджети – єдиний вид місцевих бюджетів, частка видатків якого у ВВП залишається з 1992 р. практично на стабільному рівні – близько 2,9 %, тоді як видатки всіх інших місцевих бюджетів знизилися більше ніж на третину. І хоча із районних бюджетів фактично фінансується десята частина видатків зведеного бюджету України, органи влади районного рівня не мають власних повноважень. Виходячи з чинного законодавства ці видатки мають фінансувати спільні соціально-економічні та культурні програми територіальних громад (тобто завдань, які делеговані їм первинними суб'єктами місцевого самоврядування) або завдань, які делеговані органам влади районного рівня органами влади вищого рівня. Водночас це має означати наступне:

- органи влади, яким делеговані повноваження (районні Ради) перебувають у ієрархічній залежності від джерела делегованих повноважень і несуть юридичну відповідальність за свої дії;

- органи влади, які делегували свої повноваження (центральні органи влади або сільські, селищні, міські ради) можуть контролювати використання бюджетних коштів підпорядкованого їм органу, скасувати його рішення або відкликати делеговані повноваження. Однак цього сьогодні немає. Більше того, навіть контроль за використанням коштів районних бюджетів розповсюджується тільки на субвенції з Державного бюджету, які склали у 2001 р. лише 14 % доходів районних бюджетів. У дійсності у видатках районних бюджетів “спільні” програми або проекти (спільні з точки зору спільних рішень та спільного фінансування) відсутні. Вони є спільними тільки в тому сенсі, що призначені для всіх жителів району (а не тільки якогось окремого села або міста).

Районні бюджети – єдиний вид місцевих бюджетів, частка якого в загальній сумі бюджетних видатків України в період з 1995 до 2001 рр. збільшилася з 9,2 до 10,4 %, тоді як частка в доходах скоротилася з 7,5 до 5,6 % (табл. 2).

В результаті таких процесів у бюджетах районів спостерігається найбільш значна невідповідність меж видатками та доходами, про що свідчить найвища (серед місцевих бюджетів) питома вага трансфертів у доходах – 57 %, тоді як у бюджетах міст, сіл та селищ вона не перевищує 30 % (табл. 3). Причому в останні роки ця невідповідність посилилася, про що свідчить порівняльна динаміка видатків різних видів бюджетів.

Якщо для бюджетів сіл, селищ та міст районного значення зниження частки видатків у ВВП в період з 1995 до 2001 рр. випереджало зниження їх



Таблиця 2

Частка Державного та місцевих бюджетів (по видах бюджетів) у доходах та видатках зведеного бюджету України у 1992–2001 рр., %

Роки	Державний	Бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя)	Міст республіканського (АРК), обласного значення	Районні	Міст районного значення	Селищні	Сільські
<i>Частка у доходах зведеного бюджету</i>							
1992	52,2	14,3	21,1	8,7	0,9	0,9	1,9
1995	47,6	24,8	17,6	7,5	0,7	0,6	1,1
2001	67,7	14,0	10,7	5,6	0,5	0,5	1,0
<i>Частка у видатках зведеного бюджету</i>							
1992	62,1	11,5	15,6	7,7	0,7	0,7	1,7
1995	52,7	17,2	17,0	9,2	0,9	0,8	2,1
2001	59,7	12,8	14,2	10,4	0,6	0,7	1,6

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 3

Доходи та видатки Державного та місцевих бюджетів (по видах бюджетів), % ВВП

	Державний	Бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	Міст республіканського (АРК), обласного значення	Районні	Міст районного значення	Селищні	Сільські
<i>Видатки</i>							
1992	23,71	4,40	5,95	2,92	0,29	0,27	0,67
1995	19,51	6,37	6,30	3,40	0,34	0,31	0,78
1999	14,57	4,47	3,93	2,87	0,21	0,19	0,45
2001	16,43	3,52	3,90	2,86	0,18	0,18	0,44
<i>Доходи</i>							
1992	12,72	3,49	5,15	2,12	0,22	0,22	0,46
1995	14,41	7,50	5,33	2,28	0,22	0,19	0,34
1999	15,12	4,89	3,22	1,45	0,19	0,14	0,20
2001	18,42	3,80	2,90	1,52	0,15	0,14	0,27
Зміна видатків на виконання функціональних повноважень (без трансфертів), 2001/1995, %	-15,8	-44,7	-38,2	-16,0	-48,2	-42,3	-43,3
Зміна доходів (без трансфертів), 2001/1995, %	27,8	-49,3	-45,6	-33,3	-33,3	-32,5	-26,6

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.



доходів, то для бюджетів областей, міст обласного значення та районів доходи знижувалися у більшій мірі, ніж видатки. Однак лише для районних бюджетів таке перевищення є двократним (зниження доходів на 33 % при зниженні видатків на 16 %). На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що за бюджетами районів збереглася основна частина видатків при одночасному суттєвому скороченні їх дохідної бази.

Вірогідно, що на тій підставі, що районні Ради не є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, а представляють спільні інтереси таких суб'єктів, районні бюджети із набранням чинності Бюджетним кодексом України виявилися позбавленими надійних податкових джерел доходів. Основну частину їх доходів складають трансферти з Державного бюджету. Основну частину трансфертів складають дотації вирівнювання (табл. 4).

Таблиця 4

Структура доходів районних бюджетів у 1995–2001 рр., %

	1995	1999	2001
Податкові надходження	53,1	39,5	36,7
Прибутковий податок з громадян	4,1	14,5	27,0
Податок на прибуток підприємств	19,6	14,3	2,3
Податки на власність	0,2	0,9	0,1
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1,6	2,7	1,8
Плата за землю	1,0	2,0	1,7
Внутрішні податки на товари та послуги	27,4	5,2	1,6
Податок на додану вартість	26,1	0,0	0,0
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності		2,0	1,1
Місцеві податки і збори	0,2	1,4	1,3
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва		0,2	1,9
Неподаткові надходження	1,5	2,9	6,0
Власні надходження бюджетних установ			2,8
Всього доходів	54,5	42,9	43,0
Кошти, що надходять з інших бюджетів	45,5	57,1	57,0
Дотації	21,3	49,9	40,3
Субвенції	2,7	2,4	14,1
Надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів		1,1	0,6
Короткотермінові позички, одержані з державного бюджету	9,3		
Кошти, одержані за взаємними розрахунками	12,1	3,5	2,0

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Якщо реалізація спільних програм є добровільним рішенням органів місцевого самоврядування, то їх фінансування може здійснюватися шляхом пайової участі на договірній основі. Якщо ж районні Ради мають відповідати за надання жителям району певних суспільних благ, то прийняття відповідних рішень необхідно віднести до їх компетенції, а за районними бюджетами закріпити необхідні для цього податкові надходження.



Разом з тим слід зауважити, що проблема районних бюджетів не обмежується невідповідністю видатків та наданих в їх розпорядження доходів. У цілому немає чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, що збираються у районі, та доходами районних бюджетів, оскільки нормативи щоденних перерахувань дотацій вирівнювання до бюджету району залежать від доходів не району, а всієї області, а саме від розрахункових обсягів надходжень загальнодержавних податків і зборів до державного бюджету на території області та коштів, що передаються з місцевих до державного бюджету з бюджетів міст та районів області. За таких умов у органів влади районів не тільки виникає зацікавленість у зниженні оцінок поточних податкових надходжень (і обґрунтуванні необхідності збільшення дотацій вирівнювання), але й відсутні стимули щодо проведення заходів, спрямованих на збільшення податкового потенціалу районів. Це стосується також і бюджетів міст, з тієї лише різницею, що міста мають надійнішу, ширшу й тому стабільнішу податкову базу, а отже менший обсяг дотацій вирівнювання. Тобто існуючі підходи щодо формування місцевих бюджетів загострюють проблему нестачі бюджетних коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні.

В Україні в останні роки процес реформування міжбюджетних відносин зводився лише до відокремлення місцевих бюджетів від Державного і забезпечення самостійності бюджетів первинних суб'єктів місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст). Це знайшло відображення у Бюджетному кодексі України, автори якого бачили основне завдання реформування міжбюджетних відносин у закріпленні бюджетної самостійності за органами місцевого самоврядування, у забезпеченні такої самостійності шляхом простого заперечення централізованої бюджетної системи, протиставлення органів державної влади і органів місцевого самоврядування [1].

В Україні до цього часу відсутнє чітке законодавчо закріплене визначення функціональних повноважень не тільки районних рад, але й інших органів влади. У Бюджетному кодексі йдеться лише про розмежування видатків на те, що враховується й не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Разом з тим, кодекс не містить чітких і економічно виважених критеріїв розмежування видатків між різними видами бюджетів. Видатки поділяються на такі групи (ст. 86):

перша – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань);

друга – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (фінансуються з бюджетів міст республіканського значення, АР Крим і міст обласного значення, а також із районних бюджетів);



третья – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України (фінансуються з бюджету АР Крим і з обласних бюджетів).

Положення Бюджетного кодексу щодо критеріїв розподілу видаткових зобов'язань – послуги, гарантовані державою для всіх жителів України, і послуги для окремих категорій громадян – у дійсності не дають науково обґрунтованої відповіді на запитання про те, чому перші треба фінансувати з районних або міських бюджетів, а другі – з обласних. Неясно також, чому саме ці критерії слід використовувати для вибору тих органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, на рівні яких мають прийматися відповідні рішення. Наприклад, до благ і послуг, потребу в яких мають всі жителі України, можна віднести як чисте повітря і освіту, так і низький рівень інфляції. Однак виконання функції “підтримання стабільного рівня цін” навряд чи є можливим на міському або районному рівнях. А вибір рівня прийняття рішень щодо обсягів надання освітніх послуг (загальнодержавного, регіонального або місцевого рівнів) залежить і від того, з яких позицій оцінювати можливість здобуття освіти. З одного боку, таку можливість можна розглядати, наприклад, з позиції створення рівних стартових умов для підростаючого покоління, і тоді в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки вирішення цього завдання можна включити до обов'язків центральних органів влади. З іншого боку, здобуття вищої освіти можна віднести до приватних інвестицій у людський капітал, і тоді держава взагалі може не брати прямої участі у наданні відповідних послуг. Можна також поділити освіту на базову й вищу, розподіливши відповідні повноваження між центральними і місцевими органами влади. Все це свідчить про те, що положення Бюджетного кодексу України, що стосуються розподілу видатків, носять формальний характер і по суті не дозволяють прийняти економічно обґрунтоване рішення щодо розподілу видаткових зобов'язань з надання, наприклад, освітніх послуг. Цей висновок слушний і по відношенню до інших видатків. Фактично в Україні в теперішній час в основі розподілу видаткових зобов'язань лежать не функціональні повноваження органів влади, а пооб'єктний підхід.

Так, спеціалізовані школи, лікарні широкого профілю, поліклініки, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян можуть фінансуватися не тільки з бюджетів районів, але й з Державного бюджету. Аналогічно паралельні функції існують і для обласних та районних бюджетів (табл. 5).

Слід зауважити, що оптимальне використання бюджетних ресурсів передбачає не тільки найкраще врахування потреб споживачів, але й ефективне виробництво суспільних благ та послуг. Розмір їх пропозиції має бути в цих випадках таким, щоб середні витрати виробництва були мінімальними.



Оптимальний розмір адміністративно-територіальної одиниці, який дозволяє враховувати потреби і надавати блага з мінімальними витратами, неоднаковий для різних благ. Наприклад, для загальноосвітніх шкіл він становить 20 тис. жителів, для пожежної охорони – 40 тис., для спортивних споруд – 500 тис., для університетів – 2 млн. жителів [2].

Таблиця 5

Розподіл видатків на освіту, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт згідно з положеннями Бюджетного кодексу України

Державний бюджет (ст. 87)	Обласні бюджети (ст. 90)	Бюджети районів, міст республіканського (АРК) та обласного значення (ст. 89)
Спеціалізовані школи, засновані на державній формі власності;		Спеціалізовані школи
	Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки (крім визначених у ст. 89)	Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт, дитячі будинки (якщо не менше 70 відсотків кількості учнів формується на території міста чи району), дитячі будинки сімейного типу
	Притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у ст. 89)	Притулки для неповнолітніх (якщо не менше 70 відсотків кількості дітей формується на території відповідного міста чи району)
Багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, за переліком Кабінету Міністрів України		Лікарні широкого профілю, поліклініки
Державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян		Державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян
	Навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл республіканського АРК та обласного значення	Навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл (крім шкіл республіканського АРК і обласного значення)

Складено за положеннями Бюджетного кодексу України.

Бюджетний кодекс України надає право на здійснення бюджетних видатків в умовах відсутності розмежування повноважень між різними органами влади, оскільки, на думку авторів Бюджетного кодексу, таке розмежування має бути нормою Муніципального кодексу [див. 1].



Відсутність чіткого визначення функціональних повноважень органів влади районного рівня негативно впливає на стан районних бюджетів та в цілому бюджетної системи країни. До таких негативних наслідків слід віднести:

- відсутність відповідальності за надання конкретних суспільних благ на місцевому рівні (охорона здоров'я, освіта);
- відсутність зацікавленості районних органів влади в ефективному використанні бюджетних коштів. При недостатньому фінансуванні будь-яких видатків, що здійснюється з районних бюджетів, завжди можна послатися на нестачу коштів (адже значну частину бюджету складають видатки, що враховуються при визначенні обсягу трансфертів);
- неможливість середньострокового бюджетного планування, оскільки при існуючій структурі доходів органи влади районів знаходяться у стані повної невизначеності відносно своїх майбутніх фінансових можливостей;
- неможливість здійснення заходів, які забезпечують економію та ефективне використання бюджетних коштів (такі заходи, як правило, неможливо здійснити протягом одного року).

Пропозиції щодо створення ефективної системи міжбюджетних відносин та покращання стану районних бюджетів. У науковій літературі та виступах політиків дискусії про реформування міжбюджетних відносин в Україні розгорталися в останні роки найчастіше навколо проблем доходної частини місцевих бюджетів. Було висловлено чимало пропозицій про закріплення певних доходів за місцевими бюджетами або конкретні значення питомої ваги цих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України [3–6]. Зосередження на кількісних аспектах розподілу доходів між різними видами бюджетів (зокрема, на формулах надання трансфертів і нормативах розподілу деяких податків між різними видами бюджетів) з метою забезпечити певний рівень видатків місцевих бюджетів призвело до створення системи міжбюджетних відносин без чіткого розподілу відповідальності за виконання функцій державної влади та місцевого самоврядування.

Існуючі підходи до розв'язання проблеми міжбюджетних відносин в Україні базуються на розумінні їх суті як відносин щодо забезпечення бюджетів різних рівнів фінансовими ресурсами. Тому основна увага до останнього часу приділялася власне проблемам фінансування, визначенню доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, порядку розрахунку трансфертів.

Проблеми формування повноцінних районних бюджетів не можуть бути вирішені в контексті міжбюджетних відносин на рівні область – район, а



потребують удосконалення всієї системи міжбюджетних відносин. Прийняття рішень про те, чи потрібно фінансувати надання певного суспільного блага з районних бюджетів залежить по-перше, від соціальних та економічних зобов'язань держави і по-друге, від того, які з цих зобов'язань фінансуються за рахунок коштів центрального, обласного бюджету або бюджетів первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Автономні рішення неминуче призведуть до дублювання або невиконання державних функцій, а тому і до неефективного використання обмежених бюджетних коштів. Ці питання в рамках єдиної держави вимагають узгоджених рішень і чіткого розподілу державних функцій по рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Тому головна мета реформування міжбюджетних відносин має полягати у створенні бюджетної системи, що забезпечує ефективне виконання органами влади всіх рівнів їх функціональних повноважень у межах доходів відповідних бюджетів.

Теоретичною основою сучасної теорії державних (публічних) фінансів є теорія чистих суспільних благ, яка дістала розвиток у працях П.Самуельсона, Дж.Б'юкенена і Р.Масгрейва [7–11]. Її положення базуються на моделі загальної рівноваги, у рамках якої аналізується діяльність як держави у широкому розумінні, так і приватних економічних суб'єктів, а податки слугують цінами суспільних благ. Праці Ч.Тібу і П.Самуельсона, в яких проблеми надання суспільних благ аналізуються у контексті просторової економіки, започаткували економічну теорію бюджетного федералізму [12–14]. Вихідні положення цієї теорії є базою для вирішення економічних проблем оптимального державного будівництва та ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем.

Перехід від централізованої бюджетної системи до бюджетної системи з самостійними місцевими бюджетами, у рамках якої забезпечується ефективне надання суспільних благ і послуг у межах відповідних ресурсів, є можливим тільки на основі створення економічно зваженої системи розподілу функціональних повноважень та виконання умов інституційної симетрії при розподілі доходів і видаткових зобов'язань [15].

Створення ефективної системи регламентації міжбюджетних відносин між областю і районом, у тому числі забезпечення достатньої та стабільної бази доходів районних бюджетів має відбуватися у рамках реформування всієї системи міжбюджетних відносин в Україні. Це реформування має складатися з таких послідовних заходів:

- 1) розмежування компетенцій між всіма рівнями публічної влади одночасно, чітко визначення функціональних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі районних та обласних рад,



що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, яке виключало б їх дублювання. Для цього необхідно:

- скласти повний перелік всіх суспільних благ та відповідних завдань – оборона, правосуддя, внутрішня безпека, зовнішньоекономічні зв'язки, освіта (у тому числі початкова, середня, вища), послуги з охорони здоров'я, будівництво доріг та створення транспортної інфраструктури, утримання доріг різної категорії, послуги транспорту, комунально-побутова інфраструктура та комунально-побутові послуги, будівництво житла, соціальне забезпечення, соціальний захист та соціальні пільги, охорона довкілля тощо;
- згрупувати суспільні блага та послуги у відповідності з критеріями географічного місцезнаходження і можливостями доступу до них. Для тих суспільних благ, споживання яких має територіальні обмеження і тому доступні тільки мешканцям певної території, їх надання доцільно віднести до повноважень регіональних або місцевих органів влади (залежно від кола користувачів тим чи іншим благом). Наприклад, до повноважень органів влади районного рівня доцільно віднести надання благ та послуг, користувачами яких є, переважно, жителі не окремого міста, села або селища, а району в цілому, або ж блага, які за економічними міркуваннями (за критерієм середніх затрат на їх виробництво) недоцільно надавати тільки жителям окремого села або міста;

2) перерозподілу об'єктів загальнодержавної та комунальної форм власності відповідно до функціональних повноважень органів влади, завершити передання соціальної сфери підприємств місцевим органам влади (також відповідно до розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування);

3) розподілу видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів. Такий розподіл повинен якнайбільше відповідати розподілу функціональних повноважень, тобто як видатки, так і повноваження щодо прийняття відповідних рішень мають належати одному й тому ж рівню влади. Це дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за надання суспільних благ та ефективність бюджетних витрат, а також здійснювати належний контроль за роботою апарату управління;

4) розподілу податкових повноважень щодо зміни податкових ставок і одержання конкретних видів податків (або їх частини) до відповідного бюджету.

Сьогодні висока централізація бюджетних коштів може бути виправдана їх обмеженістю. У цьому випадку місцеві органи влади повинні відповідати за вирішення обмеженого кола питань, а в усьому іншому – бути



виконавцями централізованих рішень. Однак така система міжбюджетних відносин вимагає розробки чітких критеріїв оцінки виконання делегованих функцій для здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням державних коштів. Крім того, важливою передумовою ефективного витрачання цільових трансфертів є участь одержувача у витратах за рахунок власних коштів.

Література

1. *Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар* / За ред. О.В.Турчинова і Ц.Г.Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С.169.
2. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер.з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С.603.
3. *Кириченко Н., Татаренко В.* Міське господарство і проблеми формування і використання бюджету // *Економіка України.* – 1996. – № 8.
4. *Мельник С., Криниця С.* Про формування місцевих бюджетів // *Економіка України.* – 2000. – № 1.
5. *Павлюк К. В.* Фінансові ресурси держави. – К.: НІОС, 1998. – С. 153.
6. *Янків М.Д.* Регіональні аспекти фінансової підтримки АПК // *Фінанси України.* – 2000. – № 3.
7. *Samuelson P.A.* Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure // *Review of Economics and Statistics.* – 1955. – № 37. – p. 350–356.
8. *Samuelson P.A.* The pure theory of public expenditure // *Review of Economics and Statistics.* – 1954. – № 36. – p. 387–389.
9. *Бьюкенен Дж.М.* Сочинения. – М.: Таурис Альфа, 1997. – 560 с.
10. *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1994. – Bd. 1. – 287 S.
11. *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis – Tübingen: Mohr, 1978. – Bd. 3. – 267 S.
12. *Tiebout C.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization/ Rublic Finances: Needs, Sources, and Utilization. – Princeton, N.J., 1961. – p. 79–96.
13. *Tiebout C.* A Pure Thorie of Local Expenditure // *Journal of Political Economy.* – Chicago, 1956. – Vol. 64. – p. 416–424.
14. *Samuelson P.A.* Aspects of public expenditure theories // *Review of Economics and Statistics.* – 1958. – № 40. – p. 332–338.
15. *Луніна І.О.* Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // *Економіка України.* – 2002. – № 5. – С.14.