

І. П. Устинова,
кандидат юридичних наук, доцент

Ж. В. Яківчук,
студентка

ПИТАННЯ ТРАНСФЕРТУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ УКРАЇНИ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: kafedra92@ukr.net

Мета: полягає у системному аналізі публічного адміністрування як своєрідного механізму вивчення, розробки і впровадження напрямів державної політики, а також як діяльність державних службовців, що спрямована на виконання рішень уряду; визначити особливості міжбюджетного регулювання, наслідки впровадження децентралізації та залучення міжбюджетних трансферт.

Методи: порівняльно-правовий, соціологічний, діалектичний, метод узагальнення та синтезу.

Результати: за результатами дослідження було визначено основні переваги публічного адміністрування, впровадження такого явища як децентралізація та використання міжбюджетних трансферт.

Ключові слова: публічне адміністрування, міжбюджетне регулювання, децентралізація, міжбюджетні трансферти, субвенції.

Постановка проблеми та її актуальність.

Основним завданням на шляху до покращення економічних, соціальних та інших не менш важливих показників в державі є створення ефективного механізму діяльності органів державної влади. Публічне адміністрування є центральним елементом налагодженої та ефективної життєдіяльності суспільства. Наявність такого явища сприяє якісному здійсненню усіма державними службовцями покладених на них повноважень. Для більш кращого функціонування та виконання відповідних завдань було впроваджено децентралізацію, але досі є необхідними пропозиції щодо її вдосконалення. Саме тому є доцільним вивчати дані явища як окремі, а також у зв'язку з бюджетними процесами як невід'ємними для кожного суспільства. Дана тема дослідження є актуальною насамперед тому, що публічне адміністрування та децентралізація напряму пов'язані із міжбюджетним регулюванням та

залученням різноманітних трансферт у вигляді субвенцій.

Метою дослідження є аналіз результатів діяльності публічної адміністрації та зрушень після впровадження децентралізації; вивчення перспектив залучення міжбюджетних трансферт та їх зв'язок з публічним адмініструванням.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням дослідження таких явищ як публічне адміністрування, децентралізація, міжбюджетне регулювання та субвенції на виконання інвестиційних програм займалися багато вітчизняних учених, а саме: Колпаков В. К., Білозерська Т. О., Круглов В. В., Устинова І. П. та багато інших. Аналіз багатьох наукових статей дає можливість якісно проаналізувати розвиток даних явищ від їх виникнення до дієвого застосування на практиці, також дає змогу визначити їх позитивні риси та недоліки з метою не допустити помилкових рішень під час їх використання та застосування.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування є важливим елементом налагодженої та ефективної життєдіяльності суспільства. Воно розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань. Це у свою чергу сприяє якісному виконанню службовцями своїх обов'язків та ефективному користуванню своїми правами.

В європейському праві поняття «публічна адміністрація» розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері виключно в інтересах суспільства [1, с. 14]. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб, в разі виконання ними повноважень офіційних органів.

Можна зазначити, що публічним адмініструванням є регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

На основі вище наведеного визначення публічного адміністрування необхідно зазначити, що у вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як:

1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;

2) вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики [2].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади.

Для того щоб зрозуміти значення існування публічного адміністрування, потрібно спочатку не просто зазначити поняття даного явища та його характерні риси, а потрібно зрозуміти сам зміст публічного адміністрування, його значення для діяльності суспільства тощо.

Тому важливим є вказати на те, що зміст публічного адміністрування визначається як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [3].

Важливою складовою публічного адміністрування є наявність фінансових право-відносин як у сфері державно-приватного партнерства, так у сфері мобілізації, розподілі і використанні державних фондів-коштів, які надходять у місцеві бюджети. У результаті такого надходження зазначені вище органи публічної адміністрації на основі як нормативно-правових актів загальнодержавного характеру, так і місцевих підзаконних актів складають власну систему видатків та надходжень для потреб окремого регіону.

На основі дослідження системи публічного адміністрування багатьма науковцями можна зробити логічний висновок, що система публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства шляхом притаманних їй повноважень, засобів та процедур вирішує питання, направлені на регулювання економічної сфери держави, створюючи нормативне поле та умови щодо реалізації суспільно важливих публічних проектів, які характеризуються:

- значними фінансовими, майновими, управлінськими витратами державного та приватного партнерів;

- довгостроковістю відносин;

- солідарною відповідальністю і ризиками;

- має на меті виконання функцій проектування, фінансування, будівництва, відновлення, експлуатації, пошуку й обслуговування у визначених законодавством сферах, що в кінцевому рахунку дає значний соціально-економічний ефект [4].

Можна зробити висновок, що перспективи подальших досліджень полягають у пошуку функціональних особливостей публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства на регіональному рівні, враховую-

чи напрями державної політики щодо децентралізації окремих владних повноважень та делегування останніх на місцевий рівень, що дасть більше можливостей для реалізації значної кількості проектів в регіонах.

Оскільки важливою складовою публічного адміністрування є фінансові правовідносини, то варто зазначити, що це суспільні відносини, які виникають при залученні, розподілі, використанні фондів грошових коштів і врегульовані нормами фінансового права. Не менш важливим елементом є також проведення децентралізації. Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності.

Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення і достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів [4].

Для того щоб децентралізація стала ефективним засобом покращення економічної безпеки держави, вона повинна бути забезпечена відповідними ресурсами, а тому має відбуватися збільшення фінансової бази. У зв'язку з цим, внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів стимулювало отримання місцевим самоврядуванням більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт) [5].

Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рік зросли на понад 100 млрд. гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази [5].

Оскільки, як було зазначено, трансферти почали відіграти важливу роль у проведенні децентралізації, то необхідно зазначити, що центральним елементом є надання субвенцій. Для детального аналізу варто насамперед визначити особливості міжбюджетного регулювання, сутність трансфертів та основних видів субвенцій.

Є закономірним, що на сьогоднішній день важливу роль у формуванні бюджетної політики і організації бюджетного процесу відіграє міжбюджетне регулювання. Основною метою такого регулювання є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання.

Основним елементом здійснення міжбюджетного регулювання є міжбюджетні трансферти, які спрямовані насамперед на покращення фінансового становища окремих регіонів шляхом залучення коштів як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів вищого рівня.

Для кращого дослідження даного питання, варто зазначити, що трансферти - це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називають фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів адміністративних одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку [6].

Дане визначення поняття «трансфертів» знайшло своє відображення у тлумаченні та застосуванні у законодавстві України. Так, Бюджетний кодекс України зазначає, що міжбюджетні трансферти - це кошти, які безоплатно і безповоротно передають з одного бюджету до іншого [7, ст. 2].

Одним із видів міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами є субвенція на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування. Згідно з Бюджетним кодексом України інвестиційна програма (проект) - це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій [7, ст. 2].

На основі вищезазначеного визначення можна з упевненістю сказати, що субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) - це міжбюджетний трансферт для використання на фінансування комплексу заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та місцевих гарантій в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Даний вид субвенцій став доволі поширеним явищем, що стало базовим елементом розвитку

децентралізації як важливої підстави щодо покращення фінансових показників того чи іншого регіону. Насамперед варто зазначити, що такі міжбюджетні трансферти сприяють економічному процвітання окремого регіону за рахунок як власних коштів, так і фінансування з боку держави. Варто зазначити, що кошти, отримані в результаті дійсно якісного впровадження базових ідей та виконання інвестиційних проектів, залишаються в місцевих бюджетах конкретних територій.

Безперечним є той факт, що субвенції на виконання інвестиційних проектів позитивним чином впливають на економічний стан конкретного регіону. Наприклад, у Вінницькій області відібрано 44 проекти громад, що фінансуватимуться з ДФРР у 2017 р. на загальну суму майже 173 млн. грн., проте у минулому році було передбачено 140,8 млн. грн. Проекти, які надійшли від громад, проходять оцінку в конкурсному відборі. Так, усього на конкурсний відбір 2017 р. надійшло 200 інвестиційних проектів на суму понад 900 млн. грн., серед яких:

добудова об'єктів незавершеного будівництва, які реалізовувалися за рахунок коштів ДФРР у попередні роки й мають пріоритет першочергового фінансування;

проекти з підтримки добровільно об'єднаних і співробітництва територіальних громад;

проекти, що передбачають заходи з енергозбереження та енергоефективності закладів освіти й охорони здоров'я;

проекти з розвитку спортивної інфраструктури та розбудови мережі сервісних центрів надання адміністративних послуг;

проекти з придбання техніки для організації збору ТПВ, шкільного й медичного обладнання, шкільних автобусів; проекти з будівництва, реконструкції, модернізації [8].

Кошти, отримані внаслідок виконання інвестиційних програм, можуть бути використані для розвитку місцевих бюджетів. Наприклад, в якості погашення місцевого боргу, у свою чергу це буде сприяти розвитку місцевого бюджету загалом. Адже зекономлені кошти можуть бути використані в деяких інших напрямках, що зумовить процвітання конкретного регіону. Під процвітанням регіону варто насамперед ро-

зуміти його соціально-економічний розвиток, будівництво нових споруд, яке сприятиме виникненню нових робочих місць, здійснення капітальних ремонтів, газифікацію населених пунктів, оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я та багато інших. Зазначені сфери розвитку регіонів є основним елементом децентралізації.

Наявність субвенції на виконання інвестиційних програм сприяє цільовому призначенню та використанню коштів, наданих місцевому бюджету [9, с. 123]. Як результат, покращуються показники розміру бюджету. Відповідно це є підставою для залучення коштів, отриманих внаслідок виконання інвестиційних програм, до нових проектів. Також необхідно додати, що у зв'язку із впровадженням такого явища як децентралізація, з'явилася реальна можливість зберегти отримані кошти в місцевому бюджеті і таким чином направити їх за новим призначенням, враховуючи потреби населення конкретного регіону.

Висновки. На основі вищенаведених положень можна зробити висновок, що якісне функціонування публічних адміністрацій напряму залежить від фінансових правовідносин та впровадження такого явища як децентралізація. Для забезпечення налагоджених зв'язків між органами виконавчої влади та фінансовими органами варто розробити дієвий механізм, який би працював з метою отримання коштів на благо окремих регіонів. Необхідним є також координація дій загальнодержавних і місцевих органів з метою добросовісного виконання покладених на них обов'язків та покращення загальної картини по виконанню бюджету.

Література

1. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19.
2. Форми публічного адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://pidruchniki.com/1271122148211/pravo/formi_publichnogo_administruvannya.
3. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види / В. К. Колпаков [Електронний ресурс] // Юридичний науковий

електронний журнал. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.

4. Круглов В. В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства / В. В. Круглов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/10.pdf>.

5. Реформа децентралізації. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.

6. Міжбюджетні трансферти та їх види [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://pidruchniki.com/1953051464512/finans/mi_zhbyudzhetni_tra.

7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами від 11.10.2018) // Відомості Верховної Ради України: офіційне видання від 17.08.2010 р. – № 50-51.

8. Бюджетна самодостатність і реалізація інфраструктурних проектів у регіонах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2952:pozitivni-rezultati-detsentralizatsiji&catid=8&Itemid=350.

9. Ustynova I. P. Legal characteristic of budget federalism and decentralized processes in Ukraine // Human security in the context of globalization: modern legal paradigm: [monograph] / Under the general editorship Irina Sopilko / Slovak Republic, Podnájka: Vychodoeuropskaagentura pre rozvoj, n.o. Eastern European development n.o. – 2017. – С. 120-128.

References

1. Bilozers'ka T. O. Reformuvannja publichnoi' administracii' v Ukrai'ni jak krok do jevrops'koi' integracii' / T. O. Bilozers'ka // Forum prava. – 2007. – № 2. – S. 11–19.
2. Formy publichnogo administruvannja [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: https://pidruchniki.com/1271122148211/pravo/formi_publichnogo_administruvannya.
3. Kolpakov V. K. Administratyvno-pravovi vidnosyny: ponjattja i vydy / V. K. Kolpakov [Elektronnyj resurs] // Jurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal. – 2013. – № 1. – Rezhym dostupu: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.

4. Kruglov V. V. Publichne administruvannya v procesi derzhavno-pryvatnogo partnerstva / V. V. Kruglov [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/10.pdf>.

5. Reforma decentralizacii'. Urjadovyj portal [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.

6. Mizhbjudzhetni transferty ta i'h vydy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: https://pidruchniki.com/1953051464512/finansy/mizhbyudzhetni_tra.

7. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI (zi zminamy vid 11.10.2018) // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy: oficijne vydannja vid 17.08.2010 r. – № 50-51.

8. Bjudzhetna samodostatnist' i realizacija infrastruktturnyh proektiv u regionah Ukrainy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2952:pozitivni-rezultati-detsentralizatsiji&catid=8&Itemid=350.

9. Ustynova I. P. Legal characteristic of budget federalism and decentralized processes in Ukraine // Human security in the context of globalization: modern legal paradigm: [monograph] / Under the general editorship Irina Sopilko / Slovak Republic, Podnaujka: Vychodoeuropskaagentura pre rozvoj, n.o. Eastern European development n.o. – 2017. – С. 120-128.

I. Ustynova, Zh. Yakivchuk

TRANSFER PROBLEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: kafedra92@ukr.net

The purpose: the main task on the road to improving economic, social and other equally important indicators in the state is to create an effective mechanism for the functioning of public authorities. Public administration is a central element of a well-functioning and effective life of a society. The presence of such a phenomenon contributes to the high-quality implementation of the powers entrusted to them by all civil servants. Decentralization has been introduced to improve the functioning and implementation of relevant tasks, but proposals for its improvement are still needed. That is why it is expedient to study these phenomena as separate, as well as in connection with budgetary processes as inherent to each society. This topic of research is relevant primarily because public administration and decentralization are directly related to intergovernmental regulation and the involvement of various transfers in the form of subventions. The purpose of the study is to analyze the results of the public administration and the changes after the introduction of decentralization; studying the prospects of attracting intergovernmental transfers and their relationship with public administration. **Results:** the authors argue that the efficient functioning of public administrations depends on financial legal relationships and the introduction of such phenomena as decentralization. To ensure well-established links between executive authorities and financial bodies, it is necessary to develop an effective mechanism that would work to obtain funds for the benefit of individual regions. It is also necessary to coordinate actions of national and local authorities in order to faithfully carry out their duties and improve the overall picture of budget implementation. By introducing such a phenomenon as decentralization, Ukraine has a real opportunity to save received funds in the local budget and thus direct them for a new appointment, taking into account the needs of the population of a particular region. **Methods:** comparative-legal, sociological, dialectical, method of synthesis. according to the results of the study, the main advantages of public administration were identified, the introduction of such a phenomenon as decentralization and the use of intergovernmental transfers.

Keywords: public administration, intergovernmental regulation, decentralization, intergovernmental transfers, subventions.