

2. Zaruba, O.D. (2014). Formation of local budgets in the conditions of market relations. *Finansy Ukrayiny [Finances of Ukraine]*, no. 11, pp.16 (in Ukr.).
3. Lagutin, V.D. (2013). Formation of local budgets and justification of intergovernmental relations. *Finansy Ukrayiny [Finance of Ukraine]*, no. 7, pp. 13-15 (in Ukr.).
4. Pasichnyk, Yu.V. (2012). *Biudzhetna systema [Budget system]*. Knowledge-Press, Kyiv, 495 p. (in Ukr.).
5. Tax Code of Ukraine from N 2755-VI, 02.12.2010. Available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2755-17> (in Ukr.).
6. Yuriy, S.I., Beskid, Y.M. (2009). *Biudzhetna systema Ukrainy [Budget system of Ukraine]*. Kyiv, 400 p. (in Ukr.).
7. Official site of Chernivtsi City Council. Available at: www.city.cv.ua (in Ukr.).



УДК 336.14

Г.В. Грушицька,
Чернівецька об'єднана державна податкова інспекція,
м. Чернівці

РОЗПОДІЛ ФІСКАЛЬНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ МІЖ РІВНЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація

Висвітлено моделі організації державного управління відносинами між бюджетами різних рівнів у розвинених країнах світу, надано їх порівняльну характеристику. Розглянуто механізми державної політики щодо вирівнювання дисбалансів бюджетних систем. Наводяться результати дослідження проблем розподілу завдань і функцій, владних повноважень під час процесу децентралізації в Україні. Розглянуто діючий порядок розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи як основний елемент організації міжбюджетних відносин. Обґрунтовано головні проблеми встановлення рівня децентралізації видаткових повноважень і збору доходів, який би відповідав економічним та політичним інтересам країни загалом. Сформовані пропозиції щодо удосконалення розподілу повноважень на сучасному етапі реформування бюджетної системи України. Також у статті обґрунтовано необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи як передумови для здійснення бюджетної реформи.

Ключові слова: місцевий бюджет, децентралізація, міжбюджетні відносини.

Г.В. Грушицкая,
Черновицкая объединенная государственная налоговая инспекция,
г. Черновцы

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИСКАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Отражены модели организации государственного управления отношениями между бюджетами разных уровней в развитых странах мира, предоставлена сравнительная

характеристика. Рассмотрены механизмы государственной политики относительно выравнивания дисбалансов бюджетных систем. Приводятся результаты исследования проблем распределения заданий и функций властных полномочий во время процесса децентрализации в Украине. Рассмотрен действующий порядок разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы как основной элемент организации межбюджетных отношений. Обоснованы основные проблемы установления уровня децентрализации расходных полномочий и сбора доходов, который бы отвечал политическим и экономическим интересам государства в целом. Сформированы предложения относительно усовершенствования распределения полномочий на современном этапе реформирования бюджетной системы Украины. Также в статье обоснована необходимость проведения административно-территориальной реформы как предпосылки для осуществления бюджетной реформы.

Ключевые слова: местный бюджет, децентрализация, межбюджетные отношения.

Постановка проблеми. На даному етапі розвитку соціально-економічних відносин в Україні набуло актуальності питання децентралізації ресурсів бюджетної системи. Зокрема, завдання полягає у формуванні такого механізму функціонування міжбюджетних відносин, який би став основою ефективності бюджетів усіх рівнів у контексті забезпечення добробуту суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розподілу фіскальних повноважень перебувають в колі наукових інтересів таких західних вчених, як Ч. Тібу, Р. Масгрейв, У. Оутс, М. Олсон, А. Шах, Дж. Б'юкенен та інших. Механізми розподілу та оптимізації фіскальних функцій між органами державної влади та місцевим самоврядуванням також висвітлюються у працях багатьох українських науковців, зокрема В. Зайчикової, В. Кравченка, І. Луніної, С. Слухая. Однак, зважаючи на значну кількість напрацювань, серед зарубіжних та українських вчених немає однозначної позиції щодо принципів розмежування фінансових ресурсів між органами центральної та місцевої влади.

Відомий американський економіст Р. Масгрейв зазначає, що суспільні послуги мають визначатися і оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні блага, користь від яких має все населення країни, повинні надаватися й оплачуватися централізовано, тоді як ті, що охоплюють лише певну територію, мають забезпечуватися на місцевому рівні [1, с. 138]. На думку Дж. Б'юкенена, фіскальна справедливість повинна базуватися на тому, що регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами і в податковому навантаженні можуть зумовити неефективне переміщення виробничих факторів [2, с. 48].

Ч. Тібу зазначає, що «...децентралізація забезпечує зростання ефективності, оскільки органи місцевого самоврядування мають більш

точну інформацію про потреби своїх резидентів, на відміну від центральної влади» [3, с. 93]. Переваги фінансової децентралізації обґрунтовано в працях В. Оутса, який вважає, що субнаціональні уряди володіють більшою інформацією про потреби населення, тому мають більше можливостей оптимального поєднання суспільних благ із податковим навантаженням. Він дотримується такої позиції: реагування споживачів на фактори бюджетної локації мобільне; блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам та їхнє ставлення до різних суспільних благ не однакове [4, с. 63]. Погляди В. Оутса поділяють Р. Масгрейв, М. Олсон та Ч. Тібу. Вони обґрунтовують необхідність встановлення чіткого розподілу видатків між центральним урядом та місцевими юрисдикціями.

На думку І. Луніної та І. Волохової, чисті суспільні блага доцільно надавати на центральному рівні державного управління, оскільки користь цих благ для всіх громадян країни однакова. Інші види суспільних благ, споживання яких може обмежуватися окремими територіями, доцільно розподілити між нижчими рівнями державного управління та місцевого самоврядування [6, с. 54; 7, с. 39].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей розподілу бюджетних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Класична теорія суспільного сектора виокремлює три основні функції держави: стабілізаційну, дистрибуційну та алокаційну. Однак стабілізаційна функція іманентно належить до компетенції центру. Дистрибуційна функція полягає в зменшенні істотних відмінностей в доходах різних регіонів та верств населення. Її доцільно розподіляти між центральною і місцевою владою на користь основних повноважень центру. Алокаційна функція передбачає фінансування державою за допомогою бюджетних коштів потреб населення в суспільних благах. Якщо перші дві функції є обмеженими в їх децентралізації, то алокаційна функція може бути розподілена між різними рівнями влади в різних співвідношеннях.

Обґрунтуванням розподілу компетенцій і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства служить принцип субсидіарності [9; 10]. Користуючись принципом субсидіарності та економічними критеріями оцінки доцільності централізації або децентралізації повноважень щодо прийняття рішень про надання суспільних благ і послуг, можна зробити висновок щодо оптимізації розподілу фіскальних повноважень. З економічної точки зору

необхідно говорити не про максимальне розширення повноважень територіальних громад базового рівня, а про їх зміну таким чином, щоб це сприяло більш ефективному використанню фінансових ресурсів країни. Такий підхід створить передумови для зниження податкового навантаження на економіку та населення, забезпечуючи при цьому підвищення якості та збільшення обсягів суспільних благ. Поряд з цим, у світовій практиці використовують три способи розмежування доходів: розподіл податків та інших доходів за ланками бюджетної системи; розщеплення надходжень від податків за допомогою закріплення за кожною ланкою бюджетної системи конкретних частин податку в межах єдиної ставки оподаткування; територіальні надбавки до загальнодержавних податків. Метою розподілу доходів між бюджетними ланками є збалансування бюджетів і забезпечення самостійності кожної ланки. Так, критеріями розподілу доходів є забезпечення: збалансованості кожного бюджету, рівномірності надходження коштів до бюджету протягом бюджетного року, покриття всіх видатків окремих ланок бюджетної системи.

Серед європейських країн найвищий рівень доходів місцевих бюджетів відносно ВВП станом на 1.01.2016 р. характерний для Данії (35,2%), Швеції (24,8%), Фінляндії (22,3%), Норвегії (15,7%), тобто країни з рівнем доходів понад 40 тис. євро в розрахунку на одного жителя. Середній рівень бюджетної децентралізації в країнах ЄС становив 11,1%, а доходів – 28,9 тис. євро в розрахунку на одну особу. При цьому Данія, Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія впродовж 2004-2015 рр. поглибили децентралізацію, а Нідерланди, Англія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія спрямовували економічну політику в бік посилення централізації. Мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах світу. Зусилля політичної демократизації характерні для пострадянських країн Східної Європи. Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії знаходяться виключно економічні мотиви та намагання підвищити ефективність надання суспільних послуг, зокрема у сферах освіти, медицини та громадського транспорту [11].

Для США характерний високий ступінь фіскальної автономії субнаціональних органів влади. Прямі витрати штатів складають близько 40 % усіх бюджетних витрат країни. Муніципалітети здійснюють фінансування від 10 до 40 % місцевих витрат. Тим самим на кожному адміністративно-територіальному рівні досягається інституційна конгруентність. Реалізація інституційної конгруентності, своєю чергою, передбачає виконання критерію фіскальної еквівалентності, згідно з яким

сукупні обсяги податкових надходжень до бюджету територіальних громад мають бути еквівалентними вартості наданих на її території суспільних послуг. Принцип інституційної конгруентності передбачає відповідність між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків у межах відповідного адміністративного рівня.

Слід відзначити, що розвинені країни світу в практиці бюджетного регулювання вже давно застосовують критерії, які покладені в основу бюджетного федералізму. Ці критерії є актуальними для держав з будь-якою політичною формою організації. Базовими серед них є такі: поєднання загальнодержавних цілей і потреб соціуму як основа для врахування інтересів усіх рівнів влади щодо бюджетних завдань; балансування централізації і децентралізації в розподілі бюджетно-податкових повноважень, доходів і витрат у бюджетній системі, їх передачу між бюджетами різних рівнів на виваженій основі; висока самостійність бюджетів нижчих рівнів і відповідальність органів влади кожного рівня за їх збалансованість, бюджетне наповнення, виходячи з податкових можливостей кожної території при забезпеченні необхідних податкових повноважень місцевих органів влади; постійна участь усіх територій у формуванні, реалізації і контролі за бюджетним процесом.

В Україні внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи станом на січень 2017 р. сформовано 366 об'єднаних територіальних громад (159 – в 2015 році та 207 – у 2016 році), бюджети яких мають прямі взаємовідносини із Державним бюджетом. У 2016 р. надходження до загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад з урахуванням трансфертів зросли в 7 разів порівняно із доходами місцевих бюджетів 2015 року, які ввійшли до складу об'єднаних територіальних громад (з 1,1 млрд. грн. до 7,1 млрд. грн.). Також спостерігалось збільшення власних надходжень об'єднаних територіальних громад (з 1 млрд. грн. до 3,3 млрд. грн. відповідно). Водночас відбулося значне зростання надання освітньої (більш ніж у 39 разів) та медичної (більш ніж у 19 разів) й інших субвенцій. Інфраструктурна субвенція, яка надається для створення і модернізації інфраструктури, нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту тощо, у 2016 р. була передбачена Державним бюджетом в сумі 1 млрд. грн. (на 2017 р. – 1,5 млрд. грн.) [12].

Однак, незважаючи на позитивні здобутки децентралізації в Україні, на відміну від практики європейських країн, динаміка процесів вітчизняної децентралізації свідчить про безсистемність її імплементації. Понад 10 % створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад з

чисельністю населення менше 3 тис. осіб не є самодостатніми. При проведенні адміністративно-територіальної реформи доречним є укрупнення районів з наближенням їхніх параметрів до європейських, з урахуванням запровадженої у ЄС Номенклатури територіальних одиниць для статистики, зокрема, до рівня NUTS 3 – 150-800 тис. жителів. Наявна в Україні тенденція до формування територіально й демографічно неоднорідних адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня, як показав досвід Латвії, є не виправданою й не функціональною. Така ситуація обумовлена конституційною й законодавчою неврегульованістю. Прикладом вдалого реформування системи фінансового вирівнювання є Канада та Польща.

Загалом у Методиці варто було б більше орієнтуватися не на скандинавський досвід формування великих за територією самоврядних територіальних одиниць з десятками тисяч населення, а на польський, де чисельність населення гмін у середньому становить 15 тис. мешканців, а територія – близько 130 кв. км. Польський досвід може бути більш результативним в Україні, де розрив між структурами управління та мешканцями і так є істотним.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Розподіл фіскальних компетенцій між різними рівнями державного управління повинен ґрунтуватися на економічно ефективних критеріях, враховувати національну специфіку та принцип субсидіарності в наданні суспільних послуг. Поряд з цим, в українській практиці зроблені певні кроки в напрямі оптимізації розподілу повноважень та фінансових ресурсів між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Однак залишається широке коло невирішених питань, пов'язаних із суперечностями, зумовленими політичним та економічним факторами.

Список використаних джерел:

1. Musgrave R. A. The theory of public finance: a study in public economy. – United States, New York : McGraw-Hill, 1959.
2. Buchanan J. M., Wagner R. E. An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. The Analysis of Public Output. – NBER, 1970. – P. 139-162.
3. Tiebout Ch. M. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. – NBER, 1961. – P. 79-96.
4. Oates W. E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Public Finance. – 2005. – № 12. – P. 349-373.
5. Olson M. Strategic theory and its applications: the principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government. American Economic Review. – 1969. – № 59 (2). – P. 479-487.
6. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України: монографія / І. О. Луніна. — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.
7. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи

розвитку / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 232 с.

8. Лисяк Л. В. Розвиток міжбюджетних відносин в Україні в умовах податкового реформування / Л. В. Лисяк // Економічний простір. – 2014. – Вип. 81. – С. 125-137.

9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2592-VI із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>

10. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Рада Європи. – Верховна Рада України. Офіційний сайт. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

11. Офіційний сайт статистичної служби Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

12. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_\(1\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_(1).pdf)

Halyna Hrushytska,

Chernivtsi Unified State Tax Inspection Service, Chernivtsi

DISTRIBUTION OF PHYSICAL COMPETITIONS BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION LEVELS

Summary

The models of organization of state administration relations are reflected between the budgets of different levels in the developed countries of the world in comparative aspect. The mechanisms of public policy in relation to smoothing of disbalances of the budgetary system have been considered. Results over of research of problems of distributing of tasks and functions of imperious plenary powers are brought during the process of decentralization in Ukraine. The operating order of differentiating of profits and charges between the links of the budgetary system as a basic element of organization of interbudgetary relations is considered. Provided major problems, setting the decentralization of expenditure responsibilities and revenue collection that would meet the political and economic interests of the state as a whole. Formed suggestion in relation to the improvement of distributing of plenary powers on the modern stage of reformation of the budgetary system of Ukraine. Also the necessity of administrative-territorial reform, as background for the budget reform, is proved.

Keywords: local budgets, decentralization, intergovernmental fiscal relations.

References:

1. Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. United States, New York: McGraw-Hill.

2. Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1970). *An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization*. In: *The Analysis of Public Output*. NBER.

3. Tiebout, Ch.M. (1961). *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. In: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. NBER.

4. Oates, W. E. (2005). *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance*, no.12, pp. 349-373.

5. Olson, M. (1969). *Strategic theory and its applications: the principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government*. *American Economic Review*, no. 59(2), pp. 479-487.

6. Lunina, I.O. (2006). *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn*

ГРОШІ, ФІНАНСИ, КРЕДИТ

Ukrainy [Government finance and reform of interbudgetary relations of Ukraine]. Naukova dumka, Kyiv, Ukraine (in Ukr.).

7. Volokhova, I.S. (2010). Intergovernmental fiscal relations in Ukraine: current state and prospects of development. Atlant, Odesa (in Ukr.).

8. Lysyak, L.V. (2014). Development of integovernmental relations in Ukraine in conditions of the tax reform. *Ekonomichnyy prostir [Economic Space]*, vol. 81, pp. 125-137 (in Ukr.).

9. Budget Code of Ukraine, Act of October 7, 2010. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (in Ukr.).

10. Council of the European Union, Verkhovna Rada of Ukraine (1985). European Charter for Regional or Minority Languages. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-n> (Accessed February 14, 2014) (in Ukr.).

11. Official website of the Statistical Service of the European Union. Available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (in Ukr.).

12. Decentralization. Implementation of local revenues of 2016. Available at: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_\(1\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_(1).pdf) (in Ukr.).

