

**Легкоступ І. І.,**

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України,

асистент кафедри фінансів

Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

## **РОЗПОДІЛ ФУНКЦІЙ ТА ВИДАТКІВ МІЖ РІВНЯМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ**

Ознакою сучасних демократичних суспільств є багаторівнева система державного управління, яка полягає в тому, що функції держави розподілені між різними рівнями ієрархії влади. Наявність такого розподілу забезпечує більшу ефективність державної політики, ніж його відсутність і концентрація всіх функцій держави на центральному рівні. Тенденції розвитку більшості розвинених країн Західної Європи та Америки свідчать про поступову децентралізацію державних функцій.

Під децентралізацією державного управління розуміють передавання функцій управління від центральних органів влади місцевим, розширення кола повноважень нижчих органів управління шляхом скорочення повноважень вищих органів управління<sup>1</sup>. Основною метою системи державного управління є забезпечення її найвищої ефективності в реалізації функцій держави. Децентралізація не може вирішити питання ефективності державного управління. Тому необхідно визначити той оптимальний розподіл функціональних повноважень між різними рівнями влади, який би забезпечив виконання цієї мети.

У західній науці питанням розбудови та реформування міжбюджетних відносин присвячені праці таких вчених, як Р. Гордон, Р. Маккіннон, Р. Масгрейв, У. Оутс, В. Танзі, Ч. Тібу, А. Шах та ін. В Україні над проблематикою міжбюджетних відносин та їх удосконаленням працюють В. Л. Андрущенко, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, І. О. Луніна, С. В. Слухай, Л. Л. Тарангул, І. Я. Чугунов, В. Я. Швець та ін. У російській фінансовій науці зазначеним проблемам присвячені праці Т. В. Грицюк, О. А. Гришанової, А. Г. Ігудіна, В. Н. Лексина, В. Б. Христенко та ін. Однак питання оптимального розподілу видаткових повноважень та видатків при побудові міжбюджетних відносин досліджені недостатньо та потребують подальшого вивчення.

Цілями статті є: аналіз поглядів на принципи оптимального розподілу функцій та видатків між рівнями бюджетної системи держави в науковій літературі, класифікація функцій держави відповідно до визначених принципів, порівняння міжбюджетного фактичного розподілу функцій та видатків в Україні з оптимальними теоретичними уявленнями про такий розподіл, виявлення основних недоліків і розроблення пропозицій в частині розподілу видаткових повноважень та видатків між бюджетами в Україні.

---

<sup>1</sup> *Лексин В. Н.* Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации / В. Н. Лексин, А. Н. Шведов // Российский экономический журнал. — 2002. — № 7. — С. 53.

На користь децентралізації державних функцій свідчать два основні аргументи:

- 1) децентралізація повноважень із надання бюджетних послуг підвищує ефективність бюджетних видатків, оскільки дає змогу повніше врахувати потреби жителів, наближує органи влади до населення, підвищує оперативність рішень;
- 2) децентралізація повноважень із формування доходів бюджету надає можливість краще врахувати специфіку і склад податкової бази, чим забезпечується більше наповнення місцевого бюджету.

Наявність органів влади будь-якого рівня означає, що для здійснення своїх функцій вони повинні мати в розпорядженні необхідні для їх виконання фінансові ресурси. Склад та обсяг функціональних повноважень органів влади визначають склад та обсяг видатків, що розподіляються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Можна сказати, що бюджетні видатки являють собою грошовий вираз складу та обсягу повноважень, або об'єктів управління органів влади. Така залежність означає, що розподіл видатків між бюджетами різних рівнів повинен визначатися розподілом між органами влади цих рівнів сукупності повноважень, або об'єктів відання з управління державою та її територіальними частинами<sup>2</sup>.

Усі функції, що належать до сфери управління державою, можна поділити на три групи:

- 1) функції, що вимагають централізації;
- 2) функції, що вимагають децентралізації;
- 3) функції, які належать до спільного управління центральними і місцевими органами влади.

У класичній теорії суспільного сектора виділяють три основні функції держави: стабілізаційну, перерозподільчу та алокаційну (виробництво суспільних благ)<sup>3</sup>. Розглянемо специфіку цих функцій, щоб дослідити, до якого рівня влади вони мають належати.

Стабілізаційна функція полягає в макроекономічній стабілізації, пом'якшенні негативних наслідків коливань економічних циклів. Досвід країн, де відбувалися економічні кризи, доводить, що антикризова політика повинна проводитися оперативно з одного центру. Проведення таких заходів з кількох центрів може тільки поглибити економічну кризу. Інструменти грошово-кредитної політики також належать до виключної компетенції центрального банку. Враховуючи також відкритість та взаємозв'язок регіональних економічних систем, можна зробити висновок, що стабілізаційна функція має бути в компетенції центру.

Мета перерозподільчої функції полягає в тому, щоб зменшити істотні відмінності в доходах різних регіонів та верств населення. Держава перерозподіляє частину доходів "багатих" в економічному відношенні регіонів

---

<sup>2</sup> Грицюк Т. В. Фискальний федералізм и межбюджетные отношения / Т. В. Грицюк. — М.: Финансы и статистика, 2004. — С. 190.

<sup>3</sup> Musgrave R. A. Who Should Tax, Where and What? // C. Mc. Lure (ed.) Tax Assignment in Federal Countries, Canberra: Australian National University Press, 1983. — P. 2—19.

і верств населення на користь “бідних”. Параметри такої перерозподільчої політики повинні визначатися централізовано, тоді як частина перерозподільчих функцій може здійснюватися на рівні регіонів. Отже, ця функція має розподілятися між центральною і місцевою владою на користь основних повноважень перерозподільчої політики в компетенції центру.

Алокаційна функція полягає в тому, що держава за допомогою бюджетних коштів фінансує потреби 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. Залежно від того, яке це суспільне благо, воно може надаватися з різною ефективністю як центральними, так і місцевими органами влади. Для того, щоб встановити, які повноваження ефективніше виконуватимуться центральними, регіональними органами влади або органами місцевого самоврядування, необхідно встановити основні принципи/критерії розподілу функцій або повноважень між рівнями влади, а отже, і видатків відповідних бюджетів.

А. Сміт у XVIII ст. сформулював основний принцип розмежування видаткових зобов'язань між центральною і місцевою владою: “Витрати, що мають місцеве чи обласне значення, мають покриватися з місцевих чи обласних доходів і не обтяжувати собою загальний дохід суспільства. Несправедливо, аби суспільство в цілому давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства”<sup>4</sup>.

Подібні погляди на цю проблему висловив Р. Масгрейв: “Забезпечення суспільних послуг має визначатися і оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, повинні забезпечуватися й оплачуватися централізовано, тоді як ті, що поширюються лише на якийсь певний регіон, мають забезпечуватися на місцевому рівні”<sup>5</sup>.

Попередні принципи дають уявлення про розподіл повноважень між рівнями влади, а відтак, і видатків між бюджетами, лише в загальному розумінні. Сучасні вітчизняні та зарубіжні вчені у своїх дослідженнях намагалися деталізувати критерії розподілу функцій. Так, вітчизняні вчені І. О. Луніна та В. Я. Швець до таких критеріїв відносять: відповідність видів, структури й обсягів надання суспільних (бюджетних) благ та послуг інтересам і перевагам громадян; економічну ефективність (мінімізація середніх витрат надання суспільних благ та послуг)<sup>6</sup>. Перший критерій означає, що до компетенції місцевих органів влади повинні входити такі завдання, результати розв'язання яких обмежені кордонами відповідної території

<sup>4</sup> Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К.: Port-Royal, 2001. – С. 499.

<sup>5</sup> Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави: пер. з англ. / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2004. – С. 105.

<sup>6</sup> Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–24; Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 29.

(не впливають на жителів інших адміністративно-територіальних одиниць). Відповідно до другого критерію пропозиція суспільних благ, що надаються на певному рівні влади, має бути такою, щоб середні витрати на їх виробництво були мінімальними.

Російський науковець А. Г. Ігудін пропонує такі критерії розподілу: територіальна відповідність; наближення до рівня тих територіальних утворень, в інтересах населення яких здійснюються бюджетні послуги; ефект масштабу<sup>7</sup>. Принцип територіальної відповідності означає, що бюджетні послуги закріплюються за тим рівнем влади, підвідомча територія якого охоплює переважно споживачів цих послуг. Якщо такі послуги здійснюються в інтересах населення всіх або кількох регіонів держави, то відповідні функції і бюджетні повноваження доцільно закріпити за центральним рівнем влади. Якщо бюджетні послуги охоплюють мешканців певної області або населення окремого міста чи села, то управлінські функції і бюджетні видатки необхідно передати, відповідно, або на регіональний рівень, або на рівень суб'єкта місцевого самоврядування.

Наближення до рівня тих територіальних утворень, в інтересах населення яких здійснюються бюджетні послуги, є свідченням того, що органи влади на місцях краще знають потреби в бюджетних послугах населення, яке проживає на відповідній території.

Ефект масштабу означає можливість зниження питомих витрат на надання бюджетних послуг за рахунок збільшення обсягів такого надання.

Автори наукової праці “Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України” визначають такі два принципи, на яких повинен базуватися розподіл повноважень і видатків на їх забезпечення між центральним та місцевими бюджетами та в середині місцевих бюджетів: субсидіарність та відповідність. Зміст першого полягає в тому, що послуги населенню має надавати найнижчий рівень влади, який спроможний це зробити. За другим принципом надавати повноваження і видатки можна лише тому рівню влади, який відповідає вимогам забезпечення надання відповідних послуг з позиції їх природи, власної здатності акумулювати необхідні ресурси та управляти ними<sup>8</sup>.

На наш погляд, найбільш повно критерії розподілу видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи держави розкривають автори Програми розвитку бюджетного федералізму в Росії. Це:

- 1) субсидіарність (максимальна наближеність органів влади, які реалізують видаткові повноваження, до споживачів відповідних бюджетних послуг);
- 2) територіальна відповідність;

---

<sup>7</sup> *Игудин А. Г.* Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А. Г. Игудин // Финансы. – 2005. – № 10. – С. 17–18.

<sup>8</sup> Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. – Т. 2. Соціальна спрямованість бюджетної політики / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – С. 137–138.

- 3) зовнішні ефекти (чим вище зацікавленість суспільства в цілому в реалізації видаткових повноважень, тим, при інших рівних умовах, за більш високим рівнем влади вони повинні закріплюватися);
- 4) ефект територіальної диференціації (чим вищі регіональні/місцеві відмінності у виробництві та споживанні бюджетних послуг, тим, при інших рівних умовах, на більш низьких рівнях бюджетної системи вони повинні надаватися);
- 5) ефект масштабу<sup>9</sup>.

Основою міжбюджетних відносин є розподіл функцій між різними рівнями державної влади. Розподіл фінансових ресурсів є похідним від розподілу функціональних повноважень. Схематично розподіл функцій і видатків між різними рівнями влади можна представити таким чином (рисунок):



Рис. 1. Схема розподілу функцій та видатків між різними рівнями державної влади

Розглянуті критерії або принципи розподілу повноважень мають базуватися на певних економічних показниках, які дають змогу встановити оптимальний рівень, за яким повинні бути закріплені відповідні повноваження, ступінь децентралізації. Очевидно, що зазначені показники мають поділятися на дві групи – якісні і кількісні. Якісні показники дають змогу визначити ступінь децентралізації та її ефективність, а кількісні – характеризують основні абсолютні параметри суспільних благ або функцій.

<sup>9</sup> Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.chirkunov.ru/docs/?unit=22>.

При розподілі функціональних повноважень можуть бути використані такі економічні показники<sup>10</sup>:

- 1) коло користувачів суспільним благом;
- 2) розмір міжрегіональних зовнішніх ефектів суспільного блага;
- 3) середні витрати із надання суспільних благ і послуг (при зміні обсягів виробництва і транспортних витрат населення).

Перші два показники надають можливість встановити, чи призначене суспільне благо (або послуга) для жителів усієї країни або ж окремого регіону (області, району, міста, села, тощо). В останньому випадку економічно доцільно віднести ухвалення рішень про обсяги надання і фінансування цього блага до повноважень органів влади відповідного рівня. За допомогою третього показника можна визначити оптимальний обсяг виробництва суспільного блага, а отже – і оптимальний рівень централізації розв'язання відповідних державних завдань.

Таким чином, користуючись економічними критеріями оцінки доцільності централізації або децентралізації повноважень щодо ухвалення рішень про надання суспільних благ і послуг, можна зробити такий висновок. Відповідні повноваження слід передати органам влади вищого рівня, якщо користувачі благ є жителями різних адміністративно-територіальних одиниць і виникає зовнішній ефект, або якщо можна знизити питомі витрати за рахунок збільшення обсягів надання суспільних благ, тобто існує ефект масштабу. Однак при цьому треба бути впевненим у тому, що втрати в ефективності, спричинені додатковими витратами (наприклад, транспортними та зі збору інформації), будуть нижчими від економії, зумовленої зростанням обсягів виробництва суспільного блага.

Отже, розглянувши принципи розподілу повноважень між рівнями влади, можна визначити, які функції держави необхідно децентралізувати, які централізувати, а які вимагають змішаного підходу.

Функції, які вимагають децентралізації – це житлово-комунальне господарство, місцевий громадський транспорт, пожежна охорона, охорона правопорядку, благоустрій територій, регіональні та місцеві дороги та деякі інші. Ці функції доцільно поділити на дві групи – функції місцевого самоврядування і функції регіональної влади. До першої групи належать послуги, які обмежені територією окремих населених пунктів (так звані локальні послуги). Якщо послугами користуються жителі кількох населених пунктів, то функції з їх регулювання та виконання доцільно передати регіональній владі (на рівні району, області). Вважають, що найбільшої ефективності у виконанні певної функції можна досягти, якщо закріпити її за найнижчим із можливих рівнів, який здатен її виконати.

До функцій, які відповідно до критеріїв розподілу доцільно передати у відання центру, можна віднести: оборону, пошту, зв'язок, грошово-кредитну політику, міжнародну політику, діяльність судової та законодавчої влади та деякі інші.

---

<sup>10</sup> Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // *Фінанси України*. – 2005. – № 3. – С. 29.

До функцій, які вимагають змішаного підходу, традиційно належить освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення.

Освіта поділяється на початкову, середню і вищу. Початкову та середню освіту доцільно фінансувати з бюджетів місцевих (муніципальних) органів влади, тоді як повноваження з фінансування вищої освіти варто передати на вищий рівень (область, держава), що пояснюється перевагами від економії на масштабі. Такий поділ пов'язаний з тим, що якщо послугами початкової та середньої освіти користуються переважно жителі окремого населеного пункту, тобто вони локалізовані, то послугами вищої освіти користуються мешканці населених пунктів інших регіонів. Наслідком закріплення видаткових зобов'язань щодо послуг освіти за органами місцевого самоврядування може бути диференціація якості цих послуг залежно від фінансової спроможності місцевих бюджетів. Щоб уникнути цього, встановлюються мінімальні освітні стандарти, обов'язкові для виконання всіма однотипними освітніми установами.

У галузі охорони здоров'я ефективним є також розмежування бюджетних повноважень і видатків між різними рівнями бюджетної системи. Так, санітарно-епідеміологічна служба, профілактичні заклади, перша медична допомога, зазвичай, фінансуються із бюджетів місцевого самоврядування. Фінансування заходів боротьби з епідеміями, профілактики поширення інфекційних захворювань доцільно фінансувати з бюджетів вищих рівнів, оскільки ці заходи мають регіональний або загальнонаціональний характер. Стаціонарні заклади також ефективніше фінансувати з бюджетів вищих рівнів, оскільки це дає змогу оптимізувати видатки завдяки "ефекту масштабу".

Соціальне забезпечення має характер перерозподільчої функції держави і, відповідно до цього, повинно належати до компетенції центральної влади. Але якщо постає питання щодо органів, які можуть ефективніше зібрати інформацію про одержувачів соціальної допомоги, то такими є місцеві органи влади. Отже, ця функція є також спільною функцією центральної і місцевої влади.

Таким чином, на підставі наведеного можна скласти теоретичні уявлення про відносно оптимальний розподіл функцій та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи (табл. 1). У таблиці буквами позначено: Ц – центральний рівень влади, Р – регіональний, М – місцевий (міське самоврядування).

Таблиця 1

**Теоретичні уявлення про розподіл функцій та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи**

Функція та стаття видатків	Політика, стандарти і контроль	Виконання та управління	Коментарі
Оборона	Ц	Ц	Переваги та витрати загальнонаціонального масштабу
Міжнародні відносини	Ц	Ц	Те саме
Міжнародна торгівля	Ц	Ц	Те саме

Функція та стаття видатків	Політика, стандарти і контроль	Виконання та управління	Коментарі
Грошово-кредитна політика	Ц	Ц	Те саме
Трансферти населенню	Ц	Ц	Перерозподільча функція
Трансферти підприємствам і галузям	Ц	Ц	Регіональний розвиток, промислова політика
Страховання по безробіттю	Ц	Ц	Переваги та витрати загальнонаціонального масштабу
Залізничне та повітряне сполучення	Ц	Ц	Те саме
Податково-бюджетна політика	Ц, Р	Ц, Р, М	Можлива координація
Регулювання економічної діяльності	Ц	Ц, Р, М	Захист спільного внутрішнього ринку
Природні ресурси	Ц	Ц, Р, М	Сприяння розвитку внутрішнього ринку
Захист навколишнього природного середовища	Ц, Р, М	Р, М	Спільні інтереси держави та регіонів
Промисловість та сільське господарство	Ц, Р, М	Р, М	Значні міжрегіональні зовнішні ефекти
Освіта	Ц, Р, М	Р, М	Трансферти в “натуральній” формі
Охорона здоров'я	Ц, Р, М	Р, М	Те саме
Соціальне забезпечення	Ц, Р, М	Р, М	Те саме
Охорона правопорядку	Р, М	Р, М	Переваги переважно місцевого характеру
Водопостачання, каналізація, утилізація відходів	М	М	Те саме
Пожежна охорона	М	М	Те саме
Парки та місця громадського відпочинку	Ц, Р, М	Ц, Р, М	Функція переважно місцевої влади, але можуть створюватися національні або регіональні парки
Дороги державного значення	Ц	Р, М	Спільний внутрішній ринок
Регіональні дороги	Р	Р, М	Переваги та витрати регіонального масштабу
Місцеві дороги	М	М	Переваги та витрати місцевого масштабу
Фінансова допомога	Ц, Р	Ц, Р	Бюджетні трансферти

Джерело: Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies. – The World Bank, 1994.



У табл. 2 наведено фактичний розподіл функцій та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи України в 2009 р.

Таблиця 2

**Фактичний розподіл функцій та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи України в 2009 р.**

Функція та стаття видатків	Політика, стандарти і контроль	Виконання та управління
Оборона	Ц	Ц, Р
Міжнародні відносини	Ц	Ц
Грошово-кредитна політика	Ц	Ц
Залізничне та повітряне сполучення	Ц, Р	Ц, Р, М
Страховання по безробіттю	Ц	Ц
Захист навколишнього природного середовища	Ц, Р, М	Ц, Р, М
Дорожнє господарство	Ц, Р	Ц, Р, М
Природні ресурси	Ц, Р	Ц, Р
Освіта	Ц, Р, М	Ц, Р, М
Соціальне забезпечення	Ц, Р, М	Ц, Р, М
Правоохоронна діяльність	Ц, Р	Ц, Р, М
Охорона здоров'я	Ц, Р, М	Ц, Р, М

Джерело: Складено автором.

Якщо порівняти дані таблиць 1 і 2, то можна побачити, що бюджетній системі України притаманна велика кількість повноважень, що перебувають у спільному віданні різних рівнів влади – центрального, регіонального та місцевого. На практиці це призводить до розпорошення відповідальності, різного рівня фінансової забезпеченості установ однієї галузі та зниження ефективності надання послуг у цілому.

Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) трактує поняття міжбюджетних відносин як відносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин згідно з БКУ є відповідність між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень<sup>11</sup>.

Поняття міжбюджетних відносин та їх регулювання, відповідно до положень БКУ, обмежується лише фінансовим аспектом цих відносин. У той же час поняття міжбюджетних відносин є ширшим за своєю суттю, оскільки

<sup>11</sup> Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін.; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К.: НДФІ, 2006. – С. 306.

ки фінансові відносини є лише похідною складовою від розподілу функцій та повноважень між різними рівнями влади та управління. З цієї позиції об'єктивнішим, на наш погляд, є визначення міжбюджетних відносин, яке запропонував В. Я. Швець: це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів<sup>12</sup>.

Зосередження лише на фінансовій складовій міжбюджетних відносин призводить до зниження ефективності їх регулювання, відсутності чіткої відповідальності за проведення бюджетної політики на кожному рівні, зосередженні на кількісних, а не якісних аспектах.

У ст. 86 БКУ визначено критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами України – надання повноти послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Так, види видатків місцевих бюджетів поділяються на три групи:

- 1) перша група – 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);
- 2) друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (фінансуються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів);
- 3) третя група – 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 та обласних бюджетів).

Положення БКУ не містять чітких і економічно зважених критеріїв розподілу повноважень між різними видами бюджетів. Принцип наближення до споживача не завжди означає, що послуга може бути надана ефективніше з сільського бюджету, ніж з обласного, оскільки існує економія на масштабі. Також БКУ не дає наукового обґрунтування, чому послуги, потреба в яких існує для всіх жителів України, необхідно фінансувати з районних або міських бюджетів, а соціальні послуги для окремих громадян України – з обласних.

Серед критеріїв розподілу видатків між рівнями бюджетів у БКУ немає критеріїв ефективності, територіальної відповідності, територіальної диференціації. Відсутність чіткого науково обґрунтованого розподілу повноважень та видатків органів влади в Україні та зосередження лише на кількісному аспекті розподілу доходів призвело до створення системи міжбюджетних відносин без чіткого розподілу відповідальності за виконання функцій

---

<sup>12</sup> Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // *Фінанси України*. – 2005. – № 3. – С. 27.

публічної влади та зниження ефективності функціонування бюджетної системи в цілому.

Причиною такої ситуації є також те, що в основу розподілу повноважень в Україні часто лежить не функціональний, а пооб'єктний підхід. Це підтверджують положення БКУ щодо розподілу між бюджетами різних рівнів видатків на освіту, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт. Так, спеціалізовані школи, лікарні широкого профілю, поліклініки, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян можуть фінансуватися не тільки з бюджетів районів, міст республіканського (АР Крим) та обласного значення, але й з державного бюджету. Заклади професійно-технічної освіти, післядипломної освіти, вузи, санаторії для хворих на туберкульоз та для дітей і підлітків – з обласних бюджетів та з державного бюджету.

Іншою проблемою системи міжбюджетних відносин в Україні є територіальна невідповідність між тими рівнями влади, які: а) збирають доходи, б) здійснюють видатки і в) забезпечують нормативно-правове регулювання дохідно-витратних відносин на цьому рівні. Така невідповідність породжує утриманство, безвідповідальність, економічну неефективність здійснюваної бюджетної політики.

Створення економічно ефективної системи міжбюджетних відносин, де кожен рівень влади самостійно відповідає за власну бюджетну політику, можливе на підставі наявності економічно виваженої системи розподілу повноважень, видаткових зобов'язань і доходів. За такої системи має бути досягнуто виконання умов інституційної симетрії, які базуються на ідеях К. Вікселля щодо правил ухвалення рішень по державних видатках. Згідно з положеннями сучасної теорії фінансів, умови інституційної симетрії передбачають одночасне дотримання трьох принципів<sup>13</sup>:

- 1) принципу фіскальної еквівалентності, за яким користувачі суспільних благ мають самі нести відповідні витрати;
- 2) принципу коннекситету, дотримання якого потребує відповідності між функціональними повноваженнями (повноваженнями з ухвалення рішень щодо надання суспільних благ) та видатковими зобов'язаннями (відповідність предметів ведення і видаткових повноважень);
- 3) принципу автономії, тобто самостійності прийняття рішень органами влади певного рівня про витрати та доходи відповідного бюджету.

За таких умов податки фактично виконують функцію цін на суспільні блага, тобто збільшення надання суспільних благ потребує вищих витрат, отже – вищих податків від громадян.

Ефективність проведення бюджетної політики на всіх рівнях прямо пропорційно залежить від питомої ваги власних повноважень у загальному обсязі повноважень. Виміряти ступінь фінансової самостійності адміністративно-територіальної одиниці можна через визначення питомої ваги доходів, спрямованих на виконання власних повноважень (кошик до-

---

<sup>13</sup> Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С.28.

ходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) і доходів, спрямованих на фінансування делегованих повноважень (кошик доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів). Адже, чим більша питома вага власних видатків, тим відчутніша фінансова незалежність економічного суб'єкта, тим ефективніша його бюджетна політика і тим вищий ступінь відповідальності за її проведення.

В Україні традиційно на виконання делегованих повноважень спрямовується більше 90 % сукупних видатків місцевих бюджетів. Так, у 2006 р. сума власних доходів (кошик доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) місцевих бюджетів Чернівецької області становила всього 8,7 % доходів цих бюджетів (без офіційних трансфертів). У 2007 р. аналогічний показник дорівнював 9,1 %. Така ситуація призводить до того, що місцеві органи влади виступають фінансовими посередниками між вищими органами влади, які спрямовують власні фінансові ресурси, і жителями та об'єктами, що мешкають або розташовані на їх підвідомчій території. Зрозуміло, що в такій ситуації місцева влада не зацікавлена в якості надання делегованих послуг, оскільки у неї відсутні стимули до збільшення доходів.

Отже, основними заходами щодо вдосконалення міжбюджетних відносин у частині видаткових повноважень в Україні можуть стати такі:

1. Чіткий розподіл функцій та видаткових повноважень між органами державної, регіональної влади та місцевого самоврядування. Це необхідно для визначення відповідальності за повне та якісне фінансування певної функції. Такий розподіл повинен бути закріплений не лише в Бюджетному кодексі України, але й у законі про місцеве самоврядування.
2. Усунення випадків дублювання функцій різними рівнями влади. Розмежування видатків за типом установ, а не за їх функціональним призначенням спричиняє розірваність функціонування галузі, втрату керованості нею, погіршення якості надання послуг. Фінансування подібних установ з різних бюджетів призводить до різного рівня їх забезпеченості, що порушує принцип соціальної справедливості. Це стосується закладів професійно-технічної освіти, спеціалізованих шкіл, закладів післядипломної освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту.
3. Розподіл видаткових повноважень повинен базуватися на єдиних науково обґрунтованих принципах. Принцип субсидіарності, на якому наразі базується розподіл видатків між рівнями влади, має бути доповнений принципами територіальної відповідності, територіальної диференціації, ефекту масштабу;
4. Введення в БКУ поняття “видаткові повноваження” – права та обов'язки відповідних органів влади в межах своєї компетенції:
  - а) здійснення нормативно-правового регулювання бюджетних видатків (у тому числі – визначення потреби в обсязі, якості та доступності суспільних послуг, натуральних та фінансових нормативів рівня та структури видатків);

- б) забезпечення їх фінансовими коштами;
- в) здійснення фінансування (організація, виробництво) суспільних послуг.

Для забезпечення ефективності та відповідальності за виконання конкретної функції необхідно прагнути до закріплення всіх трьох видів видаткових повноважень (нормативно-правове регулювання, забезпечення коштами, фінансування) за певною послугою при одному рівні бюджетної системи.

5. Забезпечення виконання на кожному рівні влади умов інституційної симетрії, які базуються на вже згаданих ідеях К. Вікселля. На одному рівні влади необхідно прагнути до дотримання трьох принципів – фіскальної еквівалентності, коннекситету та фінансової автономії.
6. З метою підвищення фінансової незалежності місцевих органів влади слід зменшити питому вагу делегованих повноважень та збільшити частку їх власних повноважень. Частина делегованих повноважень доцільно передати на повне виконання місцевому самоврядуванню. Це стосується, передусім, закладів освіти, охорони здоров'я, культури та деяких інших.