

Луніна І.О. Бондарук Т.Г.

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Національна академія статистики, обліку та аудиту

Луніна І. О.
Бондарук Т. Г.

**ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ
ТА МІЖБЮДЖЕТНІ
ВІДНОСИНИ**

Київ – 2019

УДК 336.02(075.8)
Л 84

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії статистики, обліку та аудиту протокол № 11 від 27 червня 2018 року.

Рецензенти:

Лютий І. О. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Мельник В.М. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Павлюк К. В. – доктор економічних наук, професор, завідувач відділом бюджетної системи ДННУ «Академія фінансового управління»

Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

ISBN 978-617-571-168-2

У навчальному посібнику розглядаються питання формування цілісної концепції розвитку публічних фінансів і міжбюджетних відносин на основі формування інститутів правової держави, застосування наукових підходів до модернізації податкової системи, зміни видів та структури бюджетних видатків. Визначено зміст поняття публічні фінанси та методологічні питання забезпечення їх стійкого розвитку. Розкрито не вирішені проблеми процесів децентралізації в Україні та підходи до створення ефективної багаторівневої бюджетної системи, у рамках якої може бути забезпечено відповідальне виконання функцій публічної влади, ефективне використання ресурсів національної економіки, максимальне врахування переваг та інтересів громадян. До кожного розділу додаються контрольні запитання і тестові завдання.

Розраховано на аспірантів, студентів, викладачів закладів вищої освіти, державних службовців, представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, широке коло фахівців.

ISBN 978-617-571-168-2

УДК 336.02(075.8)

© І. О. Луніна, Т. Г. Бондарук 2019

© Національна академія статистики, обліку та аудиту, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	---

ТЕМА 1.

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ЯК СКЛАДОВА

ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ	7
---------------------------------	---

1. Концептуальні основи дослідження сутності категорії «публічні фінанси»	7
2. Історичні засади розвитку публічних фінансів	10
3. Державні та місцеві фінанси як складові публічних фінансів	13
4. Ключові відмінності публічних та приватних фінансів	15
5. Функціональні особливості публічних фінансів	18
Контрольні запитання	25
Тестові завдання	25

ТЕМА 2

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН	28
---------------------------------------	----

1. Економічні функції держави	28
2. Держава і добробут в системі публічних фінансів	40
3. Міжбюджетні відносини як втілення розподілу функцій держави між її рівнями	47
4. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні	64
Контрольні запитання	69
Тестові завдання	70

ТЕМА 3

ДЕРЖАВНІ ДОХОДИ ТА РИЗИКИ

ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ	73
--	----

1. Доходи держави та теоретичні аспекти оподаткування	73
2. Теоретичні підходи до визначення та аналізу ризиків публічних фінансів	85
3. Завдання та заходи щодо зменшення ризиків публічних фінансів України	101
Контрольні запитання	110
Тестові завдання	110

ТЕМА 4

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ	114
1. Тенденції зміни державних видатків: історичний аспект	114
2. Рівень державних видатків: теоретичний аспект	119
3. Форми державної підтримки підприємств України	125
4. Держава як суб'єкт економічної діяльності на центральному та місцевому рівнях	137
5. Шляхи та передумови забезпечення ефективної державної підтримки підприємств	146
Контрольні запитання	159
Тестові завдання	160

ТЕМА 5

ФІНАНСИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	164
1. Формування інституту місцевого самоврядування	164
2. Основи теорії місцевих органів влади	173
3. Повноваження та функції місцевого самоврядування	184
4. Сутнісні характеристики фінансів місцевих органів влади	205
5. Структурні та функціональні особливості фінансів місцевих органів влади	212
6. Місцеві бюджети – основа фінансів місцевих органів влади	221
Контрольні запитання	228
Тестові завдання	229

ТЕМА 6

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ	232
1. Поняття децентралізації та її види	232
2. Теоретичні аспекти децентралізації	238
3. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ	244
4. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій	259
5. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління	267
Контрольні запитання	277
Тестові завдання	279

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	283
---	-----

ПЕРЕДМОВА

Публічним фінансам належить важливе місце у економіках багатьох країн світу. Публічні фінанси, на долю яких припадає більше 40% валового внутрішнього продукту України, забезпечують фінансування багатьох сфер життя людини (освіти та охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та соціального захисту, транспортної інфраструктури тощо), а через податки та інші обов'язкові платежі впливають на економічні рішення підприємств та підприємців.

Формування ефективної системи публічних фінансів є одним з ключових завдань сучасного етапу розвитку української економіки. Його вирішення потребує створення цілісної концепції розвитку публічних фінансів і міжбюджетних відносин на основі формування інститутів правової держави, узгоджених з дією ринкових механізмів, застосування наукових підходів до модернізації податкової системи та механізмів міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів, зміни видів та структури бюджетних видатків, процедур прийняття бюджетних рішень.

В цих умовах значно зростає потреба у підготовці висококваліфікованих фахівців, які глибоко розуміють процеси розвитку публічних фінансів, можуть на практиці творчо застосовувати інструментарій управління ними. Що й зумовило підготовку цього навчального посібника, у якому представлено теоретичні та прикладні здобутки фінансової думки у сфері публічних фінансів.

У навчальному посібнику, виходячи з концептуальних положень дослідження сутності публічних фінансів, визначено сучасний зміст цього поняття та його функціональні особливості. Розглянуто методологічні питання забезпечення стійкого розвитку системи публічних фінансів України, яка має базуватися на чіткому розподілі функцій органів загального державного управління. У контексті зазначеного підходу представлено засади розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, ключові фактори трансформації бюджетних видатків, особливості економічної діяльності держави на центральному та місцевому рівнях, принципи розподілу доходів між бюджетами різних рівнів.

Сучасні дискусії з реформування податкової системи України розгортаються, частіше за все, навколо конкретних проблем податкової практики і, в більшості випадків, не мають глибокого теоретичного підґрунтя. Навчальний посібник заповнює цю прогалину, узагальнюючи теоретичні

аспекти формування взаємоузгодженої і несуперечливої податкової системи, яка якнайкраще відповідає цілям економічної політики.

За результатами аналізу світових тенденцій зміни видатків держави та теоретичних аргументів на користь різних форм підтримки суб'єктів господарювання представлено стратегічні завдання трансформації бюджетних видатків з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки та зменшення навантаження на публічні фінанси.

Розкрито досі невирішені проблеми процесів децентралізації в Україні та підходи до створення ефективної багаторівневої бюджетної системи, у рамках якої може бути забезпечено відповідальне виконання функцій публічної влади, ефективне використання ресурсів національної економіки, максимальне врахування переваг та інтересів громадян.

Уперше у вітчизняній навчальній літературі подано змістовний аналіз теоретичних засад процесів бюджетної децентралізації, враховуючи, що сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави і ефективніше надання суспільних благ та послуг.

Акцентовано увагу на тому, що міжбюджетні відносини – це не тільки забезпечення бюджетів різних рівнів фінансовими ресурсами, особливо для країни, яка знаходиться на етапі становлення громадянського суспільства, а, у першу чергу, розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування (як щодо надання суспільних благ та послуг, так і виконання соціальних зобов'язань держави) і лише потім – розподіл видаткових зобов'язань та доходних джерел між бюджетами різних рівнів. Доведено, що підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування має базуватися на принципі еквівалентності. Розглянуто теоретичні аспекти надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам, які мають забезпечувати поліпшення якості місцевого середовища та сприяти використанню внутрішніх (ендогенних) факторів самостійного розвитку територій.

Узагальнений і систематизований матеріал навчального посібника базується на результатах багаторічних наукових досліджень проблематики публічних, державних, місцевих фінансів, бюджетної децентралізації та міжбюджетних відносин, результати яких оприлюднені в численних наукових публікаціях авторів.

Матеріали навчального посібника будуть корисними при викладанні учбових дисциплін “Публічні фінанси”, “Фінанси”, “Державні фінанси”, “Місцеві фінанси”, “Бюджетна система”.

ТЕМА 1.

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ЯК СКЛADOVA ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

1. Концептуальні основи дослідження сутності категорії «публічні фінанси».
2. Історичні засади розвитку публічних фінансів.
3. Державні та місцеві фінанси як складові публічних фінансів.
4. Ключові відмінності публічних та приватних фінансів.
5. Функціональні особливості публічних фінансів.
Контрольні запитання.
Тестові завдання.

1. Концептуальні основи дослідження сутності категорії «публічні фінанси»

Слово фінанси (від латинських *finatio, financia, financia pecuniaria*) почало застосовуватися у середньовічні часи щодо коштів, які належало сплатити за судовими позовами та до державної скарбниці. Пізніше термін «фінанси» використовувався виключно по відношенню до державних коштів, необхідних для задоволення потреб держави (державного господарства)¹.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «публічний» має такі значення²:

- 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний;
- 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський;
- 3) стосується до публіки.

В англomовній літературі термін «public finance» застосовують до сфери фінансування товарів та послуг, що здійснюється як національними, так і місцевими органами влади за рахунок податкових та інших надходжень, та відповідно до аналізу проблем, пов'язаних із збором та використанням коштів у загальнонаціональних інтересах³.

¹ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С.11-12.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005.

³ Финансы: Оксфордский толковый словарь : англо-русский. Москва : Издательство «Весь мир», 1997. С. 336.

У словниках економічних термінів слово «*public*» перекладається з англійської як громадський, суспільний державний, словосполучення «*public sector*» – як державний сектор, «*public good*» – суспільне благо, «*public service*» – суспільні послуги, послуги для суспільного споживання⁴.

У вітчизняних наукових публікаціях поняття «державні фінанси» часто застосовується як тотожне з поняттям «публічні фінанси», яке найбільш широко розглядається в роботах з фінансового права. Відомий французький дослідник з фінансового права П. М. Годме підкреслював, що сфера публічних фінансів потребує чіткої юридичної регламентації, враховуючи ризики різного роду зловживань. Законодавче регулювання має стосуватися операцій державних органів влади, зокрема, щодо формування доходів (норми, що регулюють доходи), руху коштів (казначейські норми), використання коштів держави (бюджетні правила). За допомогою таких операцій держава впливає на економіку і управління, соціальне і політичне становище. За визначенням П. М. Годме публічні фінанси є одночасно майном та засобами, які «забезпечують діяльність органів держави»⁵.

Перекладач роботи П. М. Годме і автор вступної статті до неї Халфина Р. Й. звертає увагу на те, що в оригіналі книга називається «Публічні фінанси». Зміну назви аргументовано тим, що в тексті роботи мова йде про фінансове право як галузь права і правової науки, яка тісно пов'язана з економічним змістом процесів, що потребують правового регулювання, та з поняттями «державні фінанси» та «фінансова наука». Тому книга в перекладі отримала назву «Фінансове право», що, як зазначено у вступі до неї, точно відповідає змісту запропонованого автором поняття «публічні фінанси». Крім того, звертається увага на те, що державні фінанси Франції (державні фінанси – термін, що найбільш часто застосовувався в радянській літературі) мають назву «публічні фінанси» (*Finances publiques*) та включають три складові частини⁶:

- централізовані фінанси, до яких належать основна частина доходів (від податків, державних позик, інших доходів тощо) і витрат, що здійснюються в централізованому порядку, в тому числі дотації місцевим органам влади та автономним державним організаціям;

⁴ Кілієвич О., Пятницький В., Антошук В. Англо-українсько-російський словник економічних термінів. Мікроекономіка. Київ, 1996.

⁵ Годме П. М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. С. 38-40.

⁶ Годме П. М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. С. 9-10.

- місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоврядування (департаменти, комуни, муніципалітети). Вони формуються переважно за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів, дотацій з центрального бюджету, виручки створених місцевою владою підприємств і служб, а також в деяких випадках місцевих позик, за погашення і обслуговування яких вони несуть самостійну відповідальність. Місцеві фінанси знаходять своє відображення в так званому «приєднаному бюджеті», який затверджується разом із загальним бюджетом в єдиному законі про фінанси;
- соціальне страхування і соціальна допомога, кошти яких складаються з внесків найманих працівників і підприємств та відображаються в окремому «приєднаному бюджеті», який також включається в єдину систему публічних фінансів.

У працях українських фахівців з фінансового права поняття «публічні фінанси» досить часто визначаються як такі, власником яких є держава і територіальні громади, підкреслюючи, що саме публічний аспект фінансів проводить грань між публічними і приватними фінансами⁷.

Нечай А.А. розуміє під публічними фінансами суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, виокремлюючи у цих процесах такі ланки: 1) публічні фінанси держави; 2) публічні фінанси суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм); 3) публічні фінанси місцевого самоврядування всіх видів; 4) публічні фінанси соціальної сфери, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, тобто публічні інтереси в соціальній сфері⁸. У складі публічних фондів України фахівець виокремлює:

- публічні фонди держави (Державний бюджет України, державні позабюджетні фонди – Пенсійний фонд України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю, резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на державній формі власності, кошти державних підприємств, установ та організацій);

⁷ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков : Легас, 2003. С. 4.

⁸ Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2005.

- публічні фонди коштів місцевого самоврядування (бюджети місцевого самоврядування та позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування, фонди грошових коштів комунальних банків, статутний капітал яких утворено за рахунок коштів місцевого самоврядування, кошти комунальних підприємств, установ та організацій);
- публічні фонди коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю та за рахунок яких задовольняють соціальні інтереси, визнані державою (публічні солідарні фонди обов'язкового соціального страхування – Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності); публічні накопичувальні фонди обов'язкового соціального страхування (недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів другого рівня пенсійної системи).

2. Історичні засади розвитку публічних фінансів

У вітчизняній економічній літературі при дослідженні проблем фінансів держави, її доходів і витрат часто використовується словосполучення «державні фінанси».

В Україні більшість елементів системи державних фінансів було сформовано за часів командно-адміністративної економіки, коли а ні державний, а ні місцеві бюджети не відігравали активної ролі, а слугували лише грошовим виразом планів соціально-економічного розвитку держави. («Державний бюджет базувався на показниках державного плану розвитку народного господарства»⁹).

В умовах командно-адміністративної економіки держава, виконуючи функції управління економікою країни і організатора всього господарського життя, виступала у ролі головного розпорядника матеріальних та фінансових ресурсів країни, тому державний бюджет був бюджетом усього народного господарства¹⁰. Державний бюджет був пов'язаний із усіма фінансовими планами підприємств, кредитними планами Держбанку і

⁹ Василік О. Д., Глушенко Н. Я. Государственный бюджет Украинской ССР. Москва : Финансы, 1978. С. 24

¹⁰ Государственный бюджет СССР / под ред. М. К. Шерменева. Москва : Финансы, 1978. С. 28.

Будбанку, планами ощадних кас, державного соціального, майнового і приватного страхування тощо, був обов'язковим для виконання кожним підприємством та організацією¹¹.

Виходячи з того, що обсяги додаткового продукту деяких галузей могли не відповідати потребам в коштах, необхідних для забезпечення планових темпів і пропорцій розвитку суспільного виробництва, бюджет соціалістичної держави слугував важливим засобом формування «правильних народногосподарських пропорцій» (глобальних, галузевих, територіальних, пропорцій між виробничою і невиробничою сферами)¹². За допомогою бюджету держава здійснювала міжгалузевий перерозподіл фінансових ресурсів з метою фінансування запланованих обсягів виробництва, державного регулювання цін на товари народного споживання тощо. Фінансування видатків підприємств за рахунок бюджетних коштів здійснювалося за їх адміністративною підпорядкованістю, платежі до бюджету також мали забезпечувати не тільки підприємства, але і міністерства. Можливості підприємств щодо використання прибутку на розвиток підприємств залежали від включення до плану відповідних натуральних показників, наприклад, виділення лімітів капітальних вкладень¹³. Отже, як доходна, так і видаткова частини бюджету (платежі до бюджету, фінансування діяльності підприємств і соціальної сфери) були інструментами виконання централізованого плану виробництва.

Економічні реформи 1980-х рр., що ставили на мету забезпечення взаємозв'язку загальнодержавних та госпрозрахункових інтересів підприємств, передбачали використання довгострокових економічних нормативів взаємовідносин підприємств з бюджетом. Однак, як і раніше, взаємовідносини держави і підприємств зберігали індивідуальний характер, і тому нормативи платежів до бюджету були диференційованими та фактично слугували лише інструментом забезпечення рівномірності перерахування коштів до бюджету і централізованих фондів міністерств.

Платежі до бюджету могли перевищувати 80% прибутку підприємств (у формі плати за виробничі фонди та трудові ресурси), а для підприємств, де такі платежі були порівняно низькими, встановлювалися

¹¹ Планирование народного хозяйства СССР / под ред. Л. Я. Берри. Москва : Экономика, 1973. С. 464-465.

¹² Государственные финансы : учеб. пособие для студентов экон. вузов и факультетов / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др. ; под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. Н. Суторминой. Киев : Лыбидь, 1991. С. 35.

¹³ Лунина И. А. Факторы формирования фонда развития производства. Совершенствование управления отраслью : сб. науч. тр. / АН УССР Ин-т экономики. Киев, 1987. С. 80.

більш високі прями відрахування від прибутку. У податковій сфері продовженням індивідуальних відносин підприємств з бюджетом слугували також особливі умови оподаткування та податкові пільги для певних галузей або підприємств, податкова заборгованість тощо.

Одночасно частина соціальних функцій держави (наприклад, медичне обслуговування та забезпечення дошкільними закладами дітей працівників підприємств, професійна освіта, виплата різних видів соціальної допомоги, а також значна частина відповідних капіталовкладень) виконувалася підприємствами за рахунок їх прибутку. Використання прибутку як джерела фінансування невиробничої сфери було важливим напрямом економічної політики держави¹⁴. Отже, за таких умов був неможливим чіткий поділ між фінансами підприємств (суб'єктів господарювання) і фінансами держави (органів загального державного управління).

На етапі ринкових трансформацій весь спектр функцій держави, який було отримано в спадщину від командно-адміністративної економіки, потребував уточнення і перегляду з точки зору доцільності і можливості їх передачі приватному сектору. Ліквідація елементів старої командно-адміністративної економіки мала супроводжуватися створенням інститутів правової держави, погоджених з дією ринкових механізмів. До таких інститутів належить формування раціональної податкової системи та ефективних механізмів міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів, що повинні замінити систему диференційованих умов економічної діяльності підприємств та галузеві розбіжності рівня податкового навантаження, які у командно-адміністративній економіці були необхідні для вирішення конкретних виробничих завдань. Створення сучасної системи публічних фінансів потребує також зміни видів та структури державних видатків, нормативно-правового забезпечення процедур прийняття бюджетних рішень, створення ефективної системи регулювання міждержавного руху капіталів в умовах інтеграції України до світової фінансової системи.

За радянських часів кожний бюджет обов'язково одержував кошти, необхідні для фінансування заходів, що увійшли до народногосподарського плану. При цьому основна частина бюджетних надходжень не була закріплена за окремими бюджетами, а надходила у розпорядження центральних органів влади. Гнучка система регулювання доходів місцевих бюджетів слугувала засобом узгодження доходів з плановими видатка-

¹⁴ Роль непродуцственной сферы в социалистическом расширенном воспроизводстве. Киев : Наукова думка, 1982. С. 63.

ми¹⁵. У багатьох випадках забезпеченість регіонів об'єктами соціальної інфраструктури була наслідком міжгалузевого перерозподілу фінансових ресурсів, а проблеми зв'язку між повноваженнями місцевих органів влади, видатками місцевих бюджетів та регіональними податковими надходженнями не існувало.

3. Державні та місцеві фінанси як складові публічних фінансів

Опарін В.М., Федосов В.М. визначають державні фінанси як «сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій»¹⁶. Далі автори підкреслюють, що «з позицій матеріального змісту фінанси державні відображають суспільну централізацію доходів та підприємницьку діяльність держави», а за складом можуть розглядатися у звуженому і розширеному контекстах. У звуженому – як фінанси центральної влади, або загальнодержавні фінанси, у розширеному – із включенням місцевих фінансів¹⁷.

Василик О. Д. визначає державні фінанси «як сукупність фондів фінансових ресурсів загальнодержавного призначення», як систему бюджетів держави, яка охоплює: державний та місцеві бюджети, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд сприяння зайнятості, Фонд конверсії, Валютний фонд, позабюджетні фонди місцевих органів самоврядування); фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; державний кредит; державне особисте та майнове страхування¹⁸.

У рамках звуженого розуміння державних фінансів, коли поряд з ними виокремлюються місцеві фінанси, останні – зазначає Тропіна В.Б. – «не належать до державних фінансів, хоча й тісно з ними пов'язані»¹⁹.

Колектив авторів КНЕУ характеризує місцеві фінанси як об'єктивну форму економічних відносин, «... що пов'язані з розподілом і

¹⁵ Василик О. Д., Глушенко Н. Я. Государственный бюджет Украинской ССР. Москва : Финансы, 1978. С. 154-155.

¹⁶ Фінанси. Бюджет. Податки : національна міжнародна термінологія : у 3-х т. / за ред. Т. І. Єфименко. Київ, 2010. Т. 2. С. 587.

¹⁷ Фінанси. Бюджет. Податки : національна міжнародна термінологія : у 3-х т. / за ред. : Т. І. Єфименко. Київ, 2010. Т. 2. С. 588.

¹⁸ Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС, 2000. С. 23-24.

¹⁹ Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28.

перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни²⁰. Таке трактування призначення місцевих фінансів базується на дуже широкому розумінні бюджетних та фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, реалізація яких має забезпечувати потреби регіонів, хоча фінансові ресурси місцевої влади є лише однією із складових фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

Відомий український фахівець з місцевих фінансів О. П. Кириленко підкреслює, що цільове призначення місцевих фінансів полягає у забезпеченні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань²¹. Однак, до системи місцевих фінансів автор включає не тільки місцеві бюджети і цільові фонди органів місцевого самоврядування, але також фінанси комунальних підприємств²². Це означає, що до функцій і завдань органів місцевого самоврядування включені не тільки їхні повноваження як органів влади, але й щодо здійснення підприємницької діяльності підприємств комунальної власності.

У дослідженні Опаріна В.М., Федосова В.М., Юхименко П.І., яке присвячене становленню та розвитку сучасних публічних фінансів України, пропонується розглядати публічні фінанси у широкому й вузькому значеннях. У широкому – до них включено «фінансову діяльність усіх різновидів публічних союзів – держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а на глобальному рівні також міжнародні організації і фінансові інституції. У вузькому – до складу публічних віднесено державні і місцеві фінанси, в організації яких, незважаючи на їх взаємопов'язаність, домінують принципи автономності та «незалежності»²³.

Поелементне визначення державних фінансів застосовується й у офіційних документах. Згідно із Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774) «до складу системи управління дер-

²⁰ Місцеві фінанси : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Ящота, А. С. Буряченко, А. А. Славкова. Київ : КНЕУ, 2002. С. 12.

²¹ Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2015. С.15

²² Фінанси. Бюджет. Податки : національна міжнародна термінологія: у 3-х т. / за ред. Т. І. Єфименко. Київ, 2010. Т. 2. С. 596-597.

²³ Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси : генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. №2. С. 125.

Тема 1. Публічні фінанси як складова фінансової системи

жвними фінансами входить ряд елементів, зокрема державний бюджет, місцеві бюджети, позабюджетні фонди, фінанси державного корпоративного сектору»²⁴.

4. Ключові відмінності публічних та приватних фінансів

Для визначення змісту поняття «публічні фінанси», на нашу думку, необхідно звернути увагу на принципові відмінності публічних фінансів від приватних, що розглянуті у працях дослідників дорадянських часів та іноземних фахівців. Основні такі відмінності, сформульовані, зокрема, у роботах Годме П.М. та Лебедева В.О., узагальнено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Ключові відмінності публічних та приватних фінансів

Публічні фінанси	Приватні фінанси
Публічні фінанси – суспільне багатство в формі грошей і кредиту, що знаходиться в розпорядженні органів держави	Приватні фінанси – гроші, грошові зобов'язання, які належать окремим особам або приватним об'єднанням
Стан і розвиток публічних фінансів визначається рішеннями держави і діями публічної влади	Стан і розвиток приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки
Метою функціонування публічних фінансів є «загальний інтерес». Доходи мобілізуються не для збагачення, а для покриття витрат на поточний фінансовий рік	Метою функціонування приватних фінансів є отримання прибутку
Примусове формування доходів публічних фінансів, переважно, через систему оподаткування. Податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету (Податковий кодекс України, ст.6)	Неможливість отримувати доходи в примусовому порядку

²⁴ Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 р. № 774. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

Публічні фінанси	Приватні фінанси
Пов'язаність з грошовою системою, яка певною мірою управляється державою (державна впливає на управління грошовою системою)	Відсутність залежності грошової системи від приватних осіб
Значні обсяги порівняно із приватними, тому рішення у сфері публічних фінансів впливають «на всю національну економіку»	Значно менші обсяги приватних фінансів, ніж публічних фінансів; приватні рішення не мають значного впливу на стан національної економіки (за умов дотримання антимонопольного законодавства)

Джерело: складено авторами за Годме П. М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной Москва : Прогресс, 1978. С.37-55; Лебедев В. А. Финансовое право. Москва : Статут. 2000.С. 14-16.

Лебедев В.О. – фінансист другої половини 19 ст. – початку 20 ст. – зазначав, що основна відмінність публічних фінансів від фінансів приватних полягає у принципово різних цілях їх функціонування. Якщо приватна діяльність орієнтована, переважно, на отримання якнайбільшого доходу, то «державна мобілізує доходи не для збагачення, а лише для покриття витрат на поточний фінансовий рік»²⁵. Щоправда, доходи держави залежать від видів доходів, що виникають у народному господарстві, а тому із плином часу та розвитком національної економіки можуть змінюватися.

Кошти, що мобілізує держава, використовуються для того, щоб профінансувати здійснення державних функцій, а при виконанні органами влади відповідних повноважень виникають відносини влади та підпорядкування²⁶.

Особливості публічних фінансів, що пов'язані з їх призначенням для виконання функцій держави, обумовлюють відмінності між державним та приватним господарствами. Виходячи з того, що «у суспільстві, що засноване на обміні, кожен для задоволення своїх потреб повинен вести своє приватне господарство. ... Держава, як особлива організація суспільства, має свої численні потреби ..., для задоволення яких ... держава змуше-

²⁵ Лебедев В. А. Финансовое право. Москва : Статут. 2000. Т. 2. С. 15. (Золотые страницы финансового права).

²⁶ Годме П. М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной Москва : Прогресс, 1978. С. 54, 134.

Тема 1. Публічні фінанси як складова фінансової системи

на вести своє господарство, яке і складається в добуванні коштів і в їх витрачаннях»²⁷. Відмінності між державним і приватним господарством представлені у табл. 1.2

Таблиця 1.2.

Основні відмінності державного і приватного господарств

Державне господарство	Приватне господарство
Державне господарство – допоміжний засіб реалізації державних цілей, зокрема, розвитку добробуту громадян	Приватне господарство має на меті отримання найвищої вигоди, найвищих доходів
Матеріальні засоби необхідні для покриття державних видатків, тобто дохід має бути не найвищий, а такий, що покриває існуючі видатки	Вирішальним у діяльності приватного господарства є принцип рентабельності
Функціонування державного господарства має межі, що впливають з ідеї держави, з обмеженості функцій, що підлягають в даний час виконанню	У приватному господарстві прагнення довільні і безмежні
Вихідна точка державного господарства – видатки, що визначають необхідні доходи	Вихідна точка приватного господарства – доходи, видатки визначаються отриманими доходами
Вирішальним моментом є обсяг необхідних видатків)	Вирішальним моментом є розмір отриманих доходів.
Верховенство держави над громадянами (суверенітет держави)	Приватне господарство базується на взаємному обміні послугами
Примусовий характер державного господарства, яке базується на податках. Право встановлювати податки та мита.	Неможливість отримання коштів без матеріального відшкодування
Необмежена тривалість існування державного господарства, тому «плоди витрат своїх держава може пожати іноді лише у віддаленому майбутньому»	Існування приватного господарства обмежено тривалістю життя або досягненням мети

²⁷ Соболев М. Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 5-6.

Державне господарство	Приватне господарство
Держава в силу свого соціального і суспільно-правового значення може заборонити приватним особам певну діяльність	Діяльність базується на принципі вільного суперництва

Джерело: складено авторами за Соболев М. Н. Очерки финансовой науки. Момква, 1925. С. 5-17; Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С.16-17; Лебедев В. А. Финансовое право. Москва : Статут. 2000. С.37

Янжул І.І. звертав увагу на те, що «державна діяльність має на увазі не тільки матеріальні цілі фіску, а й постійний розвиток народного добробуту, а тому повинна поступатися своїми матеріальними вигодами, коли вони знаходяться в колізії з більш високими інтересами, що є головною метою буття держави»²⁸. Як зазначав Мільгаузен Ф.Б., фінансове господарство держави необхідне для досягнення загальних державних цілей²⁹.

5. Функціональні особливості публічних фінансів

Важливість ефективної діяльності держави та виконання її функцій пов'язана з тим, що – як зазначає Лебедев В.О. – «ходом фінансового господарства обумовлюється зовнішня і внутрішня політика держави, її міжнародне значення, добробут її підданих»³⁰.

В давньогрецькому світі, як відомо, потреби держави були вельми обмежені – крім підтримки внутрішнього порядку і зовнішньої безпеки, допомога бідним громадянам (як хлібом, так і грошима), утримання за державний кошт видатних осіб (поетів, вчених)³¹.

Питання визначення розумних меж функцій і сфер діяльності уряду – як підкреслював британський філософ і економіст 19 ст. Дж. С. Мілль – належить до найважливіших проблем державного управління³².

²⁸ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С.17.

²⁹ Финансовое право. Конспект лекций Ф. Б. Мильгаузена. 1968/9. Москва. 1868. С.3. Цит. по Лебедев В. А. Финансовое право. Москва : Статут, 2000. Т. 2. С. 11. (Золотые страницы финансового права).

³⁰ Лебедев В. А. Финансовое право. Москва : Статут, 2000. Т. 2. С. 37. (Золотые страницы финансового права).

³¹ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С. 4.

³² Милль Дж. С. Основы политической экономии. Москва : Прогресс, 1981. Т. 3. С. 145.

Він виділяє функції необхідні, які нерозривно пов'язані з ідеєю уряду або зазвичай виконуються всіма урядами, і необов'язкові, які не визнаються першочерговою необхідністю або щодо виконання яких існують різні погляди.

Необхідні функції Мілля об'єднав у три групи: збір доходів, без яких не може існувати уряд; формування законодавства в двох ключових сферах – власність і договори (захист інтересів особистості та власності); заходи щодо виконання законів – судова система і поліція.

До важливих функцій держави за критерієм практичної доцільності Дж. С. Мілля відносить, зокрема, захист від насильства і шахрайства, захист власності, природних багатств та надр, заходи щодо попередження різних суперечок, функції, які служать загальним інтересам (наприклад, карбування монет), встановлення системи стандартних мір і ваги; мощення, освітлення та прибирання вулиць і доріг (бере на себе центральна або муніципальна влада), а також будівництво та поліпшення гаваней, спорудження маяків, ... складання точних карт, зведення дамб для захисту від моря, будівництво набережних³³.

Дж. Б'юкенен виокремив у діяльності держави функції щодо надання суспільних благ («держава, що виробляє») та функції щодо забезпечення прав громадян, закріплених у конституційному договорі («держава, що захищає»)³⁴.

В умовах ринкової економіки – за визначенням Масгрейва Р.А. – до економічних функцій держави належать³⁵:

- алокаційна – надання суспільних благ і послуг та регулювання процесу, що визначає їх склад;
- дистрибутивна – коригування ринкового розподілу доходів і майна;
- стабілізаційна – підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання.

Виконання алокаційної функції (щодо забезпечення суспільними благами та послугами) може здійснюватися шляхом: прямого надання таких благ за рахунок бюджетних коштів (наприклад, будівництво і експлуатація доріг та інших об'єктів інфраструктури, державні замовлення на виконання дослідних робіт та проведення наукових досліджень); державної підтримки приватних підприємств, які пропонують суспільні блага за ціною, нижчою від витрат; використання податків і

³³ Милль Дж. С. Основы политической экономии. Москва : Прогресс, 1981. Т. 3. С. 147-151.

³⁴ Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Москва : Таурус Альфа, 1997. С. 297-298.

³⁵ Musgrave R. A., Musgrave P. B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: Mohr, 1994. Bd. 1. S 5-6.

зборів як інструменту управління виробництвом або споживанням (наприклад, запровадження екологічного податку, надання податкових пільг для інвестицій з охорони довкілля); формування податкової системи з урахуванням завдань економічної або структурної політики (наприклад, надання податкових пільг для заощаджень населення або інноваційної діяльності підприємств).

Держава впливає на розподіл і перерозподіл доходів і майна громадян (виконує дистрибутивну функцію) при проведенні заходів щодо надання державної допомоги незахищеним верствам населення або формування податкової політики. Як відомо, в умовах ринкової економіки, розподіл доходів між індивідами залежить від зміни попиту, пропозиції та цін на ринках виробничих факторів, товарів і послуг. З метою вирішення проблем перерозподілу доходів та бідності держава може використовувати такі інструменти: пряме надання суспільних благ та послуг без участі користувача у фінансуванні витрат («безоплатна» освіта, державна система охорони здоров'я); надання різних видів грошової допомоги, субсидій на оплату житла і комунальних послуг; надання субсидій виробникам певних благ з метою підтримання низького рівня цін (субсидії виробникам продуктів харчування, субсидування цін за проїзд); прогресивне оподаткування доходів, майна, зниження ставок податку на додану вартість на деякі товари кінцевого споживання.

Виконання державою стабілізаційної функції включає проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня зайнятості та забезпечення стабільності цін у кризових та посткризових умовах, із використанням таких інструментів: зміна рівня або структури бюджетних видатків; зміна видів і ставок податків і зборів; зміна структури державного боргу і джерел його фінансування; пряме і непряме фінансування збитків приватних і державних підприємств, витрат підприємств на освіту, проведення державної тарифної політики).

У багатьох випадках однакові інструменти можуть використовуватися для вирішення різних завдань. Так, надання субсидій може бути корисним не тільки з точки зору алокаційної, але також стабілізаційної та дистрибутивної функцій. У деяких випадках заходи, спрямовані на виконання державою її функцій, можуть мати різноспрямований характер, і тому необхідною є їх координація.

У 1949 р комісія Дж. Гувера рекомендувала федеральному уряду США формувати витратну частину бюджету на основі функцій, що виконують органи влади³⁶. Сучасна функціональна класифікація видатків

³⁶ U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. The Hoover Commission Report. New York : McGraw-Hill Co., 1949. P. 8.

сектору загального державного управління включає такі групи видатків³⁷: загальні державні послуги; оборона; громадський порядок та безпека; економічна діяльність; захист навколишнього середовища; житлово-комунальні послуги; охорона здоров'я; відпочинок, культура та релігія; освіта; соціальний захист.

Досить поширеною є точка зору щодо необхідності скорочення публічних видатків, на це звертав увагу П. М. Годме: «класичні фінансиста ... розглядали такі видатки як зло, що порушує природну економічну і соціальну рівновагу», а тому вважалися «втратою для нації»³⁸.

Між тим, у сучасних умовах досить часто державні видатки виконують активну роль і мають важливе значення для соціально-економічного розвитку країни (розвитку національної економіки та вирішення актуальних соціальних завдань). З точки зору впливу на економічне зростання у складі публічних видатків можна виокремити так звані продуктивні. До видатків, що мають найбільший стимулюючий ефект на економічне зростання, можна віднести видатки на формування людського капіталу (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта), а також на розвиток національної економіки. Останні включають, перш за все, інвестиційні видатки, зокрема, інвестиції в інфраструктуру. Бюджетні інвестиції – у випадках обмеженості відповідних інвестицій приватного сектору – є важливим інструментом формування передумов економічного зростання, якщо вони розширюють можливості формування приватного капіталу, а отже – забезпечують збільшення сукупного капіталу національної економіки.

При цьому видатки на виконання загальнодержавних функцій (утримання органів влади, судову владу, оборону, забезпечення громадського порядку, обслуговування державного боргу), соціальний захист і соціальне забезпечення прийнято відносити до непродуктивних.

Враховуючи, що ключовою особливістю публічних фінансів є їх призначення для фінансування функцій держави, слід звернути увагу на те, що «держава в особі своїх центральних установ звичайно не в змозі вести все своє господарство до останніх дрібниць на місцях»³⁹, а тому виконання функцій держави (держави у широкому економічному розумінні цього поняття) має носити багаторівневий характер. Це обумовлює розвиток системи місцевого самоврядування, яке отримує право управління

³⁷ Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (COFOG). European Communities, 2011.

³⁸ Годме П. М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р. О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. С. 71.

³⁹ Соболев М. Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 163.

місцевими установами та вирішення місцевих справ, що потребує розвитку системи місцевих фінансів, похідних від загальнодержавних⁴⁰. Якщо на початку ХХ-го століття місцеве самоврядування досить часто розглядалося як засіб обмеження і контролю «міністерського всевладдя»⁴¹, то у сучасних умовах питання ставиться інакше: які функції держави економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

Отже, за економічним змістом державне господарство (у широкому визначенні) включає діяльність не тільки органів центральної (загальнодержавної) влади, але й місцевого самоврядування. Німецький фахівець з державного права К. Штерн влучно зауважував, що самоврядування общин існує в рамках держави і не є правом проти держави⁴².

В Україні, як і в інших державах, гарантії місцевого самоврядування, розуміються в організаційному значенні – як право територіальних общин самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції та Законів України (Конституція України, стаття 140, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 2 пункт 1).

Питання відносин між різними видами бюджетів досить часто розглядаються політиками та представниками органів влади з позицій забезпечення місцевих бюджетів «достатніми» фінансовими ресурсами, тобто поза увагою залишається той факт, що створення ефективної бюджетної системи не може обмежуватися перерозподілом доходів між державним та місцевими бюджетами, а має аналізуватися та розв'язуватися в широкому контексті, а саме – в рамках цілісної системи суб'єктно-об'єктних відносин, пов'язаних із наданням суспільних благ та виконанням відповідних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування.

У вітчизняній фінансово-економічній літературі найчастіше дається пооб'єктне (поелементне) визначення публічних або державних фінансів як сукупності центрального, місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів. Однак, при такому підході поза увагою можуть залишитися певні функції держави, якщо їх виконання покладається на спеціальні відокремлені структури із самостійними бюджетами.

Наприклад, в США, існують так звані державні корпорації, які є агентами уряду і засновуються Конгресом США для виконання суспільно значущих завдань⁴³. Досягнення суспільно значущих цілей передбачає,

⁴⁰ Соболев М. Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 163-164.

⁴¹ Мітіліно М. І. Основи фінансової науки. Київ : Державне вид-во України, 1929. С. 244-245.

⁴² Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Muenchen, 1984. Bd. 1. S.405.

⁴³ Moe Ronald C., Kosar Kevin R. Federal Government Corporations : An Overview. CRS Report RL30365. 2006.

Тема 1. Публічні фінанси як складова фінансової системи

зокрема, надання населенню країни продуктів та послуг, що орієнтовані на ринок. Це забезпечує отримання доходів, які дозволяють покривати відповідні витрати. Причинами створення таких корпорацій є:

- обмеженість бюджетних коштів та необхідність пошуку нових джерел доходів, а також
- пошук нових форм державного управління, що дозволяють використовувати методи роботи приватного сектора (концептуальна конвергенція державного управління та управління приватним сектором^{44 45}).

В США такі корпорації було створено у сферах поштової служби, страхування депозитів, страхування врожаю, гарантування пенсійного забезпечення тощо. Кожна з таких корпорацій є урядовою до тих пір, поки Конгрес не вирішить, що вона повинна бути приватною і підпадати під дію норм приватного права. Критерії доцільності створення державних корпорацій були названі Президентом Труменом в його презентації бюджету на 1948 рік:

- адміністрування державних програм комерційного характеру,
- отримання доходу від реалізації таких програм, що забезпечує їх потенційну самодостатність,
- необхідність забезпечення достатньої фінансової гнучкості при виконанні таких програм і в здійсненні діяльності корпорацій.

Таким корпораціям надано право визначати види і необхідність своїх витрат, а також умови їх оплати, оскільки діяльність таких структур фінансується не за рахунок податкових доходів бюджету, а за рахунок оплати користувачами послуг корпорацій, а тому зміни доходів і витрат корпорацій не впливають на бюджет уряду. Доходи, витрати, чисельність персоналу корпорацій змінюються зі зміною споживчого попиту.

Корпорації надають щорічні звіти Конгресу США (щодо фінансового становища, фінансових операцій, системи внутрішнього обліку і адміністративного контролю), який може обмежити використання корпоративних коштів, зокрема звести до мінімуму адміністративні витрати.

Аналіз підходів різних авторів, що представлені як у фінансово-економічних дослідженнях, так й у публікаціях з проблематики фінансового права, дозволяє зробити такі висновки.

Трактування змісту поняття «публічні фінанси» базується, переважно на характеристиках його складових елементів (зокрема, державні,

⁴⁴ OECD, Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD, 1995.

⁴⁵ Kettl Donald F. The Transformation of Governance : Public Administration for 21st Century America. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2002.

місцеві фінанси, позабюджетні фонди соціального страхування, громадські організації тощо) або на критерії права власності (державна або комунальна, підприємства державної або комунальної власності) та акцентуванні уваги на необхідності забезпечення публічності, прозорості діяльності та умов фінансування відповідних структур.

Головним критерієм визначення поняття «публічні фінанси» має бути фінансове забезпечення виконання органами влади різних рівнів (як основної діяльності) функцій держави у широкому розумінні, що розподілені між окремими одиницями системи органів загального державного управління.

Відповідно до Керівництва МВФ зі статистики державних фінансів (англомовний варіант роботи має назву *Finance, Public Statistics*) такі структури наділені законодавчою, судовою або виконавчою владою по відношенню до інших інституційних одиниць. Їх діяльність має декілька ключових характеристик, що стосуються виконання економічних функцій держави та умов їх фінансування⁴⁶:

1. Основні економічні функції органів загального державного управління:

- виконання зобов'язань щодо забезпечення суспільства товарами і послугами на неринковій основі для їх колективного або індивідуального споживання;
- здійснення перерозподілу доходів і майна за допомогою трансфертних платежів.

2. Фінансування діяльності переважно за рахунок податків або інших обов'язкових платежів (у певні періоди можливе фінансування за рахунок запозичень).

Діяльність та фінансування органів загального державного управління слід відокремлювати від діяльності та фінансових ресурсів підприємств державної або комунальної власності. Суб'єкти господарювання державної або комунальної власності не виконують функції публічної влади, підпорядковуються нормам приватного права, а їх діяльність відбувається на ринкових засадах.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на некоректність ототожнення поняття «державні фінанси» і «фінанси державного сектора економіки». Так, Рожко О. Д. вважає, що «поняття «фінанси державного сектора економіки» і «державні фінанси» ... є ідентичними»⁴⁷.

⁴⁶ Международный Валютный Фонд. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Вашингтон, 2001. С.7-10.

⁴⁷ Рожко О. Д. Державні фінанси України : детермінанти та пріоритети розвитку : монографія. Київ : Ліра-К, 2016. С. 43, 46.

Тема 1. Публічні фінанси як складова фінансової системи

Публічні (державні) фінанси не тотожні фінансам державного сектору економіки, оскільки останній – окрім органів загального державного управління – включає також фінанси підприємств державної (або комунальної) власності, які не належать до органів влади, а є суб'єктами господарювання.

Отже, публічні фінанси – це сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

В Україні у сучасних умовах складовими публічних фінансів є державний бюджет, місцеві бюджети та бюджети фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Контрольні запитання

Охарактеризуйте історичні засади розвитку публічних фінансів.

Назвіть ключові відмінності публічних та приватних фінансів.

Дайте характеристику державним фінансам як складової публічних фінансів.

Які особливості та роль місцевих фінансів у складі публічних фінансів?

Охарактеризуйте функціональні особливості публічних фінансів.

Назвіть та охарактеризуйте складові частини публічних фінансів Франції.

Охарактеризуйте концептуальні основи дослідження сутності категорії «публічні фінанси».

Які Ви знаєте публічні фонди, дайте їх характеристику.

В чому полягають основні відмінності державного і приватного господарств?

Охарактеризуйте алокаційну функцію держави.

Які економічні функції держави визначав Масгрейв Р.А.?

Дайте характеристику стабілізаційної функції держави.

Тестові завдання

1. Назвіть складові частини державних фінансів Франції

- a) централізовані фінанси;
- b) місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоврядування;
- c) соціальне страхування і соціальна допомога;

- d) всі відповіді вірні.
2. Слово “публічний” має такі значення:
- a) прилюдний;
 - b) призначений для широкого відвідування, користування; громадський;
 - c) стосується до публіки;
 - d) всі відповіді вірні.
3. Головним критерієм визначення поняття «публічні фінанси» є
- a) фінансове забезпечення виконання органами влади різних рівнів функцій держави у широкому розумінні;
 - b) характеристики його складових елементів;
 - c) критерії права власності;
 - d) необхідність забезпечення публічності.
4. У складі публічних фондів України виокремлюють:
- a) публічні фонди коштів соціального призначення;
 - b) публічні фонди коштів місцевого самоврядування;
 - c) публічні фонди держави;
 - d) всі відповіді вірні.
4. Створення сучасної системи публічних фінансів потребує:
- a) зміни видів та структури державних видатків;
 - b) нормативно-правового забезпечення процедур прийняття бюджетних рішень;
 - c) створення ефективної системи регулювання міждержавного руху капіталів в умовах інтеграції України до світової фінансової системи;
 - d) всі відповіді вірні.
5. Державні фінанси як «сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій» визначали
- a) О. Яременко та Ю. Кобилянський;
 - b) Ю. Кобилянський та О. Кілієвич;
 - c) В.М Опарин., В.М Федосов;
 - d) В.М Федосов, Ю. Кобилянський.
6. В умовах ринкової економіки, за визначенням Масгрейва Р.А., до економічних функцій держави належать?

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

- a) алокаційна;
- b) дистрибутивна;
- c) стабілізаційна;
- d) всі відповіді вірні.

7. *Стабілізаційна функція держави характеризує*

- a) підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання;
- b) надання суспільних благ і послуг та регулювання процесу, що визначає їх склад;
- c) вірна відповідь а та b;
- d) не має вірної відповіді.

8. *Назвіть групи видатків, які включає сучасна функціональна класифікація видатків сектору загального державного управління ?*

- a) громадський порядок та безпека;
- b) економічна діяльність;
- c) культура та релігія;
- d) всі відповіді вірні.

9. *Державне господарство – це*

- a) господарство яке має на меті отримання найвищої вигоди, найвищих доходів;
- b) допоміжний засіб реалізації державних цілей зокрема, розвитку добробуту громадян;
- c) вірна відповідь а та b;
- d) не має вірної відповіді.

10. *Алокаційна функція держави – це*

- a) коригування ринкового розподілу доходів і майна;
- b) надання суспільних благ і послуг та регулювання процесу, що визначає їх склад;
- c) підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання.
- d) всі відповіді вірні.

ТЕМА 2.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1. Економічні функції держави.
2. Держава і добробут в системі публічних фінансів.
3. Міжбюджетні відносини як втілення розподілу функцій держави між її рівнями.
4. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні.
Контрольні запитання.
Тестові завдання.

1. Економічні функції держави

Діапазон наукових поглядів щодо ролі, яку має відігравати уряд, є дуже широким. Одна з граничних точок зору полягає в тому, що діяльність уряду має обмежуватися захистом населення «від насильства і обману», а в усьому іншому «люди повинні залишатися вільними, здатними піклуватися самі про себе»¹.

Каталог державних видатків, що було зроблено у середині XVII ст. В. Петті, містив видатки на оборону, правосуддя, видатки на школи та університети, утримання сиріт, а також видатки на шляхи, водопроводи, мости, та інші необхідні для усіх блага².

Основною тезою Адама Сміта (1776 р.) – фундатора сучасної економіки – є те, що конкуренція, діючи як «невидима рука», веде індивідів (через їх прагнення до особистого прибутку) до загального блага³. Ця ідея Сміта є основою сучасної економічної теорії добробуту. До Сміта найпоширенішою була думка про те, що для сприяння загальному благу обов'язково є необхідним сильний уряд. Ці погляди були типовими в XVII-XVIII ст. для представників школи меркантилістів, які підтримували зусилля уряду щодо розвитку торгівлі та промисловості. У часи меркантилізму державна діяльність розглядалася як «продуктивна»,

¹ Милль Дж. С. Основы политической экономии. Москва : Прогресс, 1981. Т.3. С. 146.

² Петти В. Трактат о налогах и сборах. Антология экономической классики / предисл. И. А. Столяров. Москва : МП «ЭКОНОВ» : «КЛЮЧ», 1993. С. 11–13.

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва, 1962. 684 с.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

оскільки вона мала бути основою і доповненням приватної діяльності⁴. Окрім видатків із забезпечення обороноздатності держави і утримання її правителів, держава приділяє увагу розвитку інфраструктури транспорту, створює і фінансує систему освіти, а також починає брати безпосередню участь у виробничій діяльності, наприклад, створенні державних мануфактур. Вважалося, що видатки, які потрібні для блага всіх, сприяють економічному розвитку і зростанню добробуту. Така політика проводилася у Франції та Німеччині, а також у Росії. Найбільш успішним меркантилізм був у Франції у другій половині XVIII ст. Однак промислова революція відбулася, насамперед, у тих країнах, де держава менше втручалася в економіку, – таких, як Англія, Шотландія, Бельгія та Швейцарія. У країнах з сильним державним втручанням у ринковий механізм значна частина ресурсів нації йшла на військові цілі, розкішний придворний штат і економічно неефективні інвестиції. Саме ця очевидна суперечність – розквіт промисловості в тих країнах, де вона не мала значної підтримки з боку держави, – і стала поштовхом до досліджень Сміта⁵.

Згідно зі Смітом, прагнення індивідів додержуватися власних інтересів дозволяє досягти суспільного добробуту і тому може бути основою організації суспільства. А. Сміт, розвиваючи ліберальну концепцію самоврядного «спонтанного порядку», виступав проти централізації влади, що існувала в феодальній аграрній економіці, за підтримку децентралізації виробництва і торгівлі. Щоб не зашкодити природному порядку речей державний сектор повинен бути мінімальним. Обов'язком держави, поряд з видатками на оборону і здійснення правосуддя, «є заснування і утримання таких суспільних установ і таких громадських робіт, які, будучи, можливо, в найвищій мірі корисними для широкого суспільства загалом, не можуть, однак, своїм прибутком відшкодувати витрати окремої людини або невеликої групи людей; тому не можна очікувати, щоб приватна особа або невелика група приватних осіб засновувала їх або утримувала»⁶. Мова йде про установи і «громадські роботи» із сприяння торгівлі (будівництво і утримання доріг, мостів, каналів і гаваней) і народній освіті. Всі інші видатки на думку А. Сміта є непродуктивними і означають втрати для економіки.

Пізніше подібних поглядів дотримувався Дж. С. Мілль. На його думку, є випадки, коли уряди за загальною згодою покладають на себе

⁴ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 22.

⁵ Stiglitz J. E., Schönfelder B. Finanzwissenschaft. 2. Aufl. (1. dt.-sprachige Aufl.). München ; Wien : Oldenbourg, 1989. S. 87-88.

⁶ Сміт А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва, 1962. С. 258-259.

повноваження і виконують відповідні функції, що слугують спільним інтересам. Такими функціями є, наприклад, карбування монет, законодавче встановлення системи мір і ваги, будівництво і прибирання вулиць, доріг, гаваней, маяків, складання карт, зведення дамб. Але Дж. С. Мілль вважав, що ці функції не мають якогось єдиного обґрунтування, крім міркувань практичної доцільності, і тому немає єдиного правила для обмеження втручань уряду⁷.

Теоретичною основою сучасної теорії публічних фінансів є теорія чистих суспільних благ, яка дістала розвиток у працях П. Самуельсона⁸, Дж. Б'юкенена⁹ і Р. Масгрейва¹⁰. Її положення базуються на моделі загальної рівноваги, у рамках якої аналізується діяльність як держави, так і приватних економічних суб'єктів, а податки слугують цінами суспільних благ. Однак, в умовах ринкової економіки держава може надавати не тільки суспільні, але й приватні блага. Методологічні основи вирішення таких проблем закладено К. Дж. Эрроу¹¹. Дж. С. Стигліц і Д. С. Аткинсон досліджували питання оптимального розподілу надання суспільних благ між державним і приватним секторами з урахуванням міркувань не тільки економічної ефективності, але й справедливого розподілу доходів¹².

Вихідним положенням нормативного аналізу функцій уряду в ринковій економіці є ідеальна модель досконалої конкуренції, яка базується на наступних передумовах¹³: товари і фактори виробництва мають необмежену мобільність; вхід на ринок і вихід з ринку є вільними; всі фактори виробництва і товари мають необмежену подільність, процеси адаптації відбуваються миттєво (не вимагають часу); відсутні недобровільні відносини обміну; загальний обсяг ресурсів в економіці є заданою величиною; набори товарів, які виробляються, і техніка, що використовується в процесі виробництва, є постійними (тобто інновації в методах виробництва і продукції, що випускається, відсутні); відома

⁷ Милль Дж. С. Основы политической экономии. Москва : Прогресс, 1981. Т. 3. С. 147-148.

⁸ Samuelson P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1955. № 37. P. 350–356; Samuelson P. A. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1954. № 36. P. 387–389.

⁹ Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Мшсква : 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.; Musgrave R. A., Musgrave P. B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis Tübingen : Mohr, 1978. Bd. 3. 267 s.

¹¹ Мильчакова Н. Развитие неоклассической теории в исследованиях Кеннета Эрроу. *Вопросы экономики*. 1995. № 5. С. 108–113; Arrow K. J. Equality in public expenditure. *Quarterly Journal of Economics*. 1971. P. 409–415.

¹² Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва : Аспект-Пресс, 1995. С. 658-671.

¹³ Fritsch M. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München : Vahlen, 1999. S. 34.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

повна і безкоштовна інформація для всіх учасників ринку про властивості товарів і ціни).

В умовах ринкової економіки виробництво і розподіл товарів відбуваються з використанням механізму цін, тобто товар одержує лише той, хто може і готовий заплатити за нього потрібну ціну. Інші виробники або споживачі з користування виключаються (принцип виключення). На ринку окремі економічні суб'єкти приймають самостійні рішення, виходячи з своїх фінансових можливостей, індивідуальних уподобань і уявлень про те, якими мають бути обсяг і структура як їх власної пропозиції, так і їх попиту на різні блага. Кількість товару, яку економічний суб'єкт може мати в своєму розпорядженні, залежить від його купівельної спроможності. В умовах конкуренції механізм цін забезпечує як ефективність виробництва (з точки зору мінімізації витрат виробництва) так і ефективність для споживачів (з точки зору максимізації задоволення їх потреб). Аналіз ринкових ситуацій з позицій економіки добробуту свідчить, що на основі ринкових механізмів економіка може досягати стану рівноваги і ефективності за Парето¹⁴. Однак, умови реального ринку істотно відрізняються від ідеальних, що призводить до ситуацій неспроможності (провалів) ринку. Розглянемо такі ситуації.

Крім ринкових або приватних благ існують також так звані суспільні блага, які мають дві характерні ознаки. Перша – неможливість виключення будь-кого із споживання такого блага. Для «чистого» суспільного блага це означає, що або з технічних міркувань неможливо, або через дуже високі видатки недоцільно виключати будь-кого з користування цим благом. Це трапляється і в тому випадку, коли користувач не бере участі у фінансуванні відповідних видатків (проблема «безбілетника»), тому ринкове надання таких благ не можливе. Друга особливість суспільних благ полягає у відсутності суперництва (конкуренції) у споживанні, тобто споживання блага одним індивідом не перешкоджає споживанню того самого блага іншими. Ця риса означає, що використання блага додатковим споживачем пов'язане з незначними або нульовими додатковими витратами¹⁵.

Товари, щодо яких хоч і немає суперництва у споживанні, але можливе виключення зі споживання, можуть пропонуватися як приватні.

Схожою, але не ідентичною проблемі «суспільних благ» є проблема «спільних» (колективних) благ, на які не поширюється право приватної власності та користування якими відкрите для певного колективу лю-

¹⁴ Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ : Основи, 1998. С. 94-96.

¹⁵ Samuelson P. A. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. – 1954. № 36. P. 387.

дей (наприклад, членів територіальної громади). Проблеми, пов'язані з існуванням таких спільних благ і названі «трагедія альменди» (альменда – земельне угіддя, що перебуває в об'єднаному користуванні), були продемонстровані вже в XVIII ст. шотландським суспільствознавцем Д. Хуме на простому прикладі¹⁶.

Припустимо, що жителі одного села мають у спільному користуванні пасовище для худоби. Право безплатного користування ним надано усім жителям села, і це право не продається. З метою максимізації індивідуальної корисності кожний житель прагнучиме використати дане безплатне благо з максимальною інтенсивністю. Це призведе до погіршення якості пасовища, і досить скоро воно стане не придатним для випасання худоби. Продуктивність пасовища може бути поліпшена завдяки проведенню деяких заходів. Однак при індивідуальних не-скоординованих діях (у рамках моделі ринкових відносин) інвестиції, необхідні для таких заходів, навряд чи з'являться. Хтось із жителів може профінансувати відповідні заходи, але вираш від цього одержать усі жителі села, не беручи при цьому участь у витратах щодо підвищення продуктивності пасовища. Тому кожному з жителів вигідно чекати, коли хтось інший зробить це, і потім скористатися вигодою від проведених заходів (проблема «безбілетника»).

Отже, економічні проблеми колективних благ, на які не існує права індивідуальної власності, полягають у такому:

- короткострокова максимізація індивідуальної корисності використання спільних благ перебуває у конфлікті з вимогами довгострокової максимізації;
- короткострокова максимізація індивідуальної корисності може завдати шкоди довгостроковим інтересам інших індивідів;
- незважаючи на зазначені негативні наслідки, для кожного окремого індивіду (за не-скоординованих рішень) все ж може бути раціональнішим діяти відповідно до стратегії максимізації своєї короткострокової індивідуальної корисності; при цьому він виходить з того, що решта індивідів, які також максимізують короткострокову індивідуальну корисність, виграють від того, що хтось інший потурбується про довгострокове розв'язання проблеми без їх участі у фінансуванні витрат.

Довгостроковий негативний ефект, який виникає в результаті індивідуальних рішень щодо «вільних товарів», можна зменшити лише при створенні механізму координації, який дозволяв би приймати рішення

¹⁶ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 36-37.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

виходячи з довгострокових колективних інтересів. Доцільність використання такого механізму залежить від: 1) видатків щодо координації індивідуальних дій і 2) можливості забезпечення виконання прийнятих скоординованих рішень. Отже, ці критерії дозволяють визначити, чи існують можливості щодо прямої координації індивідуальних рішень, та чи потрібне втручання держави.

При введенні права власності економічні суб'єкти, заінтересовані в такому товарі, створюють і фінансують організацію для його виробництва. Тобто спільні блага не обов'язково повинні надаватися державою. У багатьох країнах існують різні благодійні або споживчі організації, які на добровільні пожертвування або внески учасників можуть фінансувати виробництво колективних товарів. І в такий спосіб неспроможність ринку може бути усунута без втручання держави.

Інші можливості щодо створення координаційного механізму полягають у тому, що або органи державної влади законодавчо зобов'язують до вступу до таких об'єднань, або таке спільне благо надається державою і фінансується за рахунок податків чи спеціальних внесків. У таких випадках ринковий механізм коригується шляхом державного втручання.

Найвідомішими прикладами «чистих» суспільних благ є оборона країни і маяки. Більш важливими, ніж ці загальноприйняті приклади суспільних благ, є сучасні доповнення до них. В останні десятиліття фінансова наука розглядає як суспільні блага і певні стани економіки – такі, як «справедливий» розподіл доходів і «стабільність» цін¹⁷. Від більш «справедливого» розподілу доходів (з огляду на такі негативні зовнішні ефекти низьких доходів населення, як злочини і хвороби) виграють усі члени суспільства – незалежно від того, зробили вони внесок у досягнення цього стану чи ні. Негативні наслідки високої інфляції також поширюються на всіх жителів країни.

У випадку суспільних благ ринковий процес надання товарів і послуг є неефективним, тобто не забезпечує рівень цін і обсяг виробництва, який відповідав би ефективним співвідношенням видатків з точки зору економіки у цілому (тобто обмеженості ресурсів) і (або) народногосподарським оцінкам корисності товарів і послуг. Це означає, що народногосподарська потреба в таких благах не може бути задоволена на основі ринкових процесів.

Особливу групу товарів і послуг складають так звані «меритористські» блага, тобто блага, які розглядаються як корисні або мають соціальне значення. Їх особливість полягає в тому, що вони можуть

¹⁷ Krause-Junk G. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Bd. 3. Tübingen, 1981. S. 257–358.

вироблятися і використовуватися відповідно до ринкових умов, але, з економічної і/або суспільно-політичної точок зору, результати такого процесу розглядаються як небажані. Якби пропонувати їх за ціною, що дозволяє покривати видатки на їх виробництво, то вони (відповідно до уподобань споживачів щодо подібних товарів) або взагалі не споживалися б, або споживалися в невеликій кількості. Тому з боку держави необхідні субсидії, щоб знизити цю ціну або в деяких випадках навіть звести її до нуля (наприклад, безплатний вхід до музеїв у деякі дні тижня). По деяких благах, що надаються громадами Німеччини, частка витрат, оплачуваних споживачами, складає: по послугах музичних шкіл – 25%, басейнів – 18%, музеїв – 7%¹⁸. Решта витрат субсидується з місцевих бюджетів. Субсидування споживання таких благ служить цілям перерозподілу реальних доходів населення. Аналогічний результат міг би бути досягнутий і за допомогою трансфертів для підвищення номінальних доходів незахищених верств населення, які потім приймали б самостійні рішення щодо використання наявних коштів.

Ідеальний ринок характеризується тим, що кожний його учасник сам здійснює свої витрати і дістає винагороду за свої дії. У деяких випадках умови моделі досконалої конкуренції не виконуються, тобто результати угоди стосуються не тільки її учасників, але й «третьох» осіб. У сучасній економічній теорії важливе місце посідає концепція зовнішніх ефектів (екстерналій), положення якої мають важливе значення з точки зору формування ефективної системи міжбюджетних відносин.

Зовнішні ефекти виникають у тих випадках, коли на економічне становище суб'єктів діями інших суб'єктів справляється позитивний або негативний вплив (без оплати позитивного впливу або відшкодування збитку). У наслідок такого впливу приватні витрати і вигоди, що відображаються на витратах і доходах виробників і споживачів, відрізняються від суспільних видатків, тобто тих видатків і вигод, які виникають в суспільстві в цілому¹⁹. Фактично негативні зовнішні ефекти є додатковими витратами суспільства у зв'язку з виробництвом або споживанням будь-яких товарів, які не входять до калькуляції витрат підприємства, а перекладаються на «третьох» осіб або суспільство в цілому. Рішення, що ґрунтуються на індивідуальних витратах, завищують обсяг випуску продукції та занижують її ціну. При позитивних зовнішніх ефектах складається протилежна ситуація: суспільна корисність товару перевершує його індивідуальну корисність для виробників або

¹⁸ Stobbe A. Mikroökonomik. 2., revidierte Aufl. Berlin : Springer-Verlag, 1991. S. 500.

¹⁹ Пигу А. Экономическая теория благосостояния : в 2 т. Москва : Прогресс, 1985. Т. 1. 512 с.; Т.2. 454 с.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

споживачів. В умовах вільної конкуренції товари, що мають позитивні зовнішні ефекти, пропонуються і споживаються в меншому обсязі порівняно з ефективним.

У випадку зовнішніх ефектів вплив одних економічних суб'єктів на інші виходить за межі добровільних ринкових відносин і не може регулюватися механізмом цін. Коригування таких порушень є можливим завдяки втручанню держави, наприклад, шляхом обґрунтування права власності на раніше «вільні» товари²⁰; колективного або державного надання благ, яким властиві зовнішні ефекти; заборони або встановлення обмежень на викиди забруднюючих речовин (адміністративного регулювання); розподілу тягаря соціальних видатків (інтерналізації негативного зовнішнього ефекту) через відповідні податки; а також субсидування виробництва з можливими позитивними зовнішніми ефектами.

Отже, в умовах ринкової економіки необхідність державного сектора обґрунтовується, врешті-решт, тим, що ринковий механізм у деяких випадках не може бути застосований, або спричиняє наслідки, небажані з суспільно-політичної точки зору. Це відбувається перш за все у випадках суспільних благ і зовнішніх ефектів, а також при недосконалій конкуренції та існуванні природних монополій, при неповній (недосконалій) інформації про ситуацію на ринку або властивості пропонованих благ. У таких випадках завдяки державному втручанню можуть бути досягнуті кращі результати. Однак, названі сфери діяльності необхідно розглядати лише як потенційні функції уряду²¹, оскільки неефективність результатів, отриманих на основі ринкових механізмів, ще не означає, що завдяки діям уряду ці проблеми будуть успішно вирішені.

Безперечним є і положення про те, що в ринкових умовах найважливішою функцією держави є створення умов для розвитку конкуренції. Але ця функція лише частково входить в коло завдань фінансової політики – лише в тій мірі, в якій податкова політика і економічна діяльність уряду впливають на умови конкуренції.

Важливим висновком теорії суспільних благ є висновок про те, що на державу доцільно покласти надання суспільних благ та послуг. Разом з тим, необхідно зазначити, що в різних країнах існує різне уявлення про те, що вважати суспільним благом, а отже і про те, що необхідно фінансувати з бюджету. Багато в чому ці відмінності зумовлені історичними умовами розвитку функцій держави. Наприклад, в США

²⁰ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. Львів : Каменяр, 2000. С. 92-93.

²¹ Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва : Аспект-Пресс, 1995. С. 22-24.

залізничні перевезення знаходяться в приватних руках²². По-різному організовується оборона: в одних країнах існує військова повинність (обов'язок), в інших – професійна армія, наприклад, у Великій Британії (з 1956 р.), у США (з 1975 р.), у Бельгії (з 1995 р.), у Нідерландах (з 1996 р.).

Аналіз досвіду різних країн виявляє також значні коливання у видах приватних благ, що надаються державою. Міжчасові і міжкраїнові відмінності щодо розв'язання цієї проблеми, за результатами досліджень Дж. Є. Стігліца, залежать від таких факторів, як технічний прогрес, рівень життя і зміна переваг населення відносно приватної або державної пропозиції конкретних благ²³.

Згідно з поглядами Ф. Хайєка, одного з представників ліберального напрямку, втручання держави у «спонтанний порядок ринку» є замахом на свободу особистості. Найкращим засобом координації людської діяльності він вважав конкуренцію, яка «дає людині можливість самій вирішити, чи виправдовує потенційна прибутковість того або іншого підприємства пов'язані з ним незручності і ризик»²⁴. Ф. Хайєк вважає, що «конкуренція – це ефективний спосіб спрямування невідомих ресурсів на невідомі цілі». Тобто, функція ринку не обмежується розподілом певного обсягу ресурсів відповідно до потреб споживачів. Задовільне розв'язання цієї задачі можливе і за умов централізованої системи планового управління. Хайєк вбачає головні переваги конкурентного ринку у тому, що «він спроможний ефективно розподіляти ті ресурси, які раніше не були і не могли бути враховані, на господарські цілі, які раніше не були і не могли бути виявлені»²⁵. Але державі належить головна роль у створенні умов для ефективної конкуренції. До таких умов відноситься не тільки організація грошової системи, яка є своєрідними каналами інформації, а передусім, формування «адекватної правової структури, призначеної як для збереження конкуренції, так і для забезпечення максимальної корисності при її функціонуванні»²⁶. При цьому держава має визначати «жорсткі правила», які можна застосовувати до різних ситуацій, надавши індивіду свободу у всьому, що залежить від локальних обставин. «Чим

²² Сумароков В. Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. Москва : Финансы и статистика, 1996. С. 129.

²³ Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ : Основи, 1998. С. 172-173.

²⁴ Хайєк Ф. А. Дорога к рабству. Новый мир. 1991. № 7. С. 193.

²⁵ История экономических учений : (современный этап) : Учебник / под общ. ред. А. Г. Худокормова. Москва : ИНФРА-М, 1998. С. 64.

²⁶ Хайєк Ф. А. Дорога к рабству. Новый мир. 1991. № 7. С. 193-195.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

більше «планує» держава, тим важче стає планувати людині»²⁷. Держава має також забезпечувати населення мережею соціальних послуг, корисних для широких верств суспільства (освіта, житлове будівництво, охорона здоров'я).

За Фрідманом, який також є відомим представником ліберального напрямку, економічна діяльність – це лотерея, і щоб участь в ній була привабливою, шанси виграти повинні істотно відрізнятись, тому збільшення рівності і безпеки гальмує економічний розвиток. Наполягаючи на дотриманні законів ринку, він критикував соціальні видатки держави, медичне обслуговування, «патерналістське» втручання держави у будівництво соціального житла, а також вимагав законодавчих гарантій щодо *laissez faire* в області освіти. На його думку, держава може фінансувати освіту, але не може робити освіту обов'язковою²⁸. Відповідно до поглядів представників ліберального напрямку в економіці найважливішими функціями держави є створення правової структури ринкової економіки, яка б примушувала ринок працювати з більшою вигодою. Це передбачає не тільки створення «конкурентного порядку», але і постійний контроль умов конкуренції²⁹.

Масове безробіття в тридцять роки ХХ-го ст. примусило багато країн, а після другої світової війни – практично всі країни, відмовитися від класичної ліберальної доктрини в фінансовій політиці. Під впливом великої депресії ще однією з функцій держави стає проведення стабілізаційної політики, а держава все більше перетворюється на суб'єкта економічної діяльності. Бюджет держав сягає таких розмірів, що його впливом на економіку вже не можна було нехтувати.

Економічна теорія пояснює короткострокові коливання економічної активності, а отже зміни обсягів виробництва і рівня зайнятості, змінами сукупного попиту і сукупної пропозиції. Аналіз короткострокових коливань розвитку економіки в межах моделі сукупного попиту і сукупної пропозиції показує, що, якщо в довгостроковому періоді зсув кривої сукупного попиту змінює загальний рівень цін але не впливає на виробництво, то в короткостроковому – призводить до змін обсягів виробництва³⁰. Кейнс і його послідовники обґрунтували необхідність того, що держава має компенсувати наслідки зміни сукупного попиту, впливаючи на формуючі його фактори.

²⁷ Хайек Ф. А. Дорога к рабству. Новый мир. 1991. № 7. С. 211.

²⁸ Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. Москва : Прогресс, 1968. С. 461-462.

²⁹ Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия. *Мировая экономика и международные отношения*. 1989. № 12. С. 5-14.

³⁰ Мэнкью Н. Г. Принципы экономикс. С.-Петербург : Питер, 2000. С. 435.

Теоретичною основою нової стабілізаційної функції держави прийнято вважати працю Дж. М. Кейнса (1936 р.) «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей». В основі кейнсіанського пояснення великої депресії лежить проста модель агрегованого попиту. У 1920-ті роки економічне зростання було пов'язане з виробництвом автомобілів і радіотехніки, а також бумом житлового будівництва. Економічний спад 1930-х років пов'язують зі зниженням інвестиційних можливостей і попиту на інвестиції. Згідно з теорією Кейнса рівень зайнятості визначається схильністю суспільства до споживання (співвідношенням між очікуваними видатками на споживання і сукупним доходом) і обсягом нових інвестицій. «Якщо схильність до споживання і обсяг нових інвестицій призводять до недостатності ефективного попиту, тоді дійсний рівень зайнятості буде менше, ніж потенційна пропозиція роботи при існуючій реальній заробітній платі»³¹. Тому зниження попиту фірм і домашніх господарств у період рецесії в подальшому може і не привести до оптимального використання ресурсів народного господарства. Висновок Кейнса і його послідовників полягав у необхідності розширити функції уряду для координації схильності до споживання і стимулів до інвестування. Зміна державних видатків або податків змінює доходи домогосподарств і тому може розглядатися як інструмент народногосподарської стабілізації. Запобігання кон'юнктурним коливанням за допомогою заходів державного втручання дозволяє запобігти масовому безробіттю, а отже, неефективному використанню обмежених ресурсів економіки і пов'язаним з цим втратам суспільного добробуту.

В умовах спаду економіки збільшення видатків держави на закупівлю товарів і послуг викликає двоякий ефект. З одного боку, це приводить до збільшення доходів економічних суб'єктів, а отже і їх споживання, хоч і не в такій мірі, як зростає доход. Внаслідок ефекту мультиплікатора збільшення сукупного попиту може перевищити зростання державних видатків. З іншого боку, додатковий попит держави на товари і послуги і зростання доходів домогосподарств збільшують попит на гроші, що зумовлює збільшення процентної ставки, а отже, зменшує обсяг попиту на товари і послуги (ефект витиснення), зокрема через зменшення інвестицій у виробництво (для підприємств) або в житлове будівництво (для домогосподарств). Отже, зростання державних видатків в умовах спаду збільшує сукупний попит, але обсяг таких змін залежить від співвідношення ефекту мультиплікатора і ефекту витиснення, які діють в протилежних напрямках. До аналогічних наслідків приводить і зниження оподаткування доходів домогосподарств, але в цьому випадку важливим

³¹ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Москва : Прогресс, 1978. С. 83.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

фактором, що впливає на поведінку домогосподарств, а відтак і наслідки зниження податків, є їх очікування відносно подальшої політики уряду. Тому, згідно з висновками послідовників Кейнса, держава має уникати різких змін в бюджетно-податковій політиці, щоб запобігти дестабілізації економіки.

Разом з ти, знання цілей стабілізації і наслідків фіскальної політики ще не гарантує ефективність такої політики. Основні заперечення проти активної грошової або фіскальної політики пов'язані з двома обставинами³². По-перше, важливою особливістю відповідних заходів є їх запізнювання, оскільки потрібен час як для діагностики ситуації, так і для усунення кон'юнктурних коливань. Ситуація з моменту прийняття рішень і до отримання результатів вжитих заходів може змінитися. Емпіричні дослідження М. Фрідмана свідчать, що періоди запізнювання є змінною величиною і можуть складати від 6 місяців до 2-х років³³. Для бюджетно-податкової політики це пов'язано з тим, що прийняття необхідних рішень вимагає проходження певних процедур, а також ускладнюється впливом політичних факторів. По-друге, необхідні надійні прогнози щодо майбутніх змін стану економіки, на які, однак, впливає багато факторів ризику. По-третє, слід чітко визначити умови, за яких можна було б не сумніватися в правильному виборі напряму бюджетно-податкової політики. За Фрідменом спроби впливу на зміну кон'юнктури призводять лише до збільшення частки держави в ВВП, але не дають бажаних економічних результатів або погіршують ситуацію³⁴.

За досвідом багатьох країн в останні десятиріччя кейнсіанські методи антициклічного регулювання втратили свою ефективність внаслідок зміни ринкової і виробничої ситуації – зростання кількості підприємств і ускладнення їх взаємозв'язків, збільшення асортименту продукції і темпів її оновлення³⁵. Якщо після другої світової війни втручання держави в процеси кон'юнктурних коливань було найважливішою умовою стабілізації, то в 1980-1990-і рр. стабілізаційній функції стали надавати менше значення. У ці роки в політиці зайнятості і заробітної плати головну роль набули відношення соціального партнерства між профспілками і роботодавцями та відповідні тарифні угоди, що укладаються між ними.

³² Woll A. Wirtschaftslexikon. 7, überarb. Aufl. München ; Wien : Oldenburg, 1993. S. 638.

³³ Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Finanzpolitik*. H. C. Recktenwald. Köln-Berlin, 1969. S. 608.

³⁴ Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7, völlig überarb. und erweit. Aufl. München : Vahlen, 1994. S. 376.

³⁵ История экономических учений : (современный этап) : учебник / под общ. ред. А. Г. Худокормова. Москва : ИНФРА-М, 1998. С. 41-42.

Загальною тенденцією останніх десятиліть є лібералізація економіки і відповідна зміна глибини державного втручання в економіку. Разом з тим, спрямованість та сфера поширення процесів дерегулювання були неоднаковими – від дерегулювання окремих галузей (як, наприклад, в США або Чилі) до дерегулювання всієї економічної системи (як, наприклад, у Франції або Болгарії). Характерним також є використання конкурентних механізмів в традиційних сферах державної діяльності та підвищення адресності державних послуг³⁶.

Узагальнення надбань економічної теорії щодо участі держави в економічній діяльності дозволяє дійти висновку, що вимоги до її зменшення базуються на ідеях ліберальної економіки, відповідно до яких корені успіхів економічного розвитку будь-якої країни знаходяться в приватному секторі, тому головним обов'язком держави є створення правової структури ринкової економіки і формування «жорстких» загальних правил, застосування яких не залежить від конкретних обставин. Крім того, в умовах поглиблення ринкових трансформацій це потребує перерозподілу обов'язків між державним і приватним сектором та збереження за державою тих завдань, які приватний сектор не може вирішувати або вирішує їх неефективно. При використанні інструментів публічних фінансів (цілеспрямованих змін рівня видатків або доходів сектору загальнодержавного управління) з метою стабілізації економіки в короткостроковому періоді виникає багато факторів ризику, які стосуються діагнозу стану економіки і відповідно часу початку і закінчення заходів. Ймовірність помилок у таких прогнозах набагато збільшуються в умовах трансформаційної економіки, що може мати дестабілізуючий вплив на економіку та призводить до інфляції. Тому у сучасних умовах фінансова політика держави має слугувати у першу чергу середньо- і довгостроковим цілям економічного зростання.

2. Держава і добробут в системі публічних фінансів

У післявоєнні роки державний сектор в багатьох країнах набуває важливе значення в межах концепції «держави добробуту». Погляди прихильників розширення сфер державної діяльності ґрунтуються на наступних міркуваннях³⁷. Свобода індивіда не обмежується відсутністю

³⁶ Государственное регулирование экономики : опыт разных стран. Москва : Институт экономики переходного периода, 1999. № 16. С. 8, 9, 13.

³⁷ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 20-26; Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*. Berlin, 1976. S. 149–159.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

у відношенні до нього примусових дій і максимізацією індивідуальної корисності (доходу). Людина прагне забезпечення надійності свого існування на досить тривалий час (упевненості в завтрашньому дні); найважливішою після задоволення фізіологічних потреб, є потреба в безпеці. І тому роль держави не може зводитися до турботи про бідних, його завданням є також забезпечення певних економічних і соціальних гарантій для кожного члена суспільства. Частіше за все мова іде про створення умов для більш високої (порівняно з ситуацією, що складається в ринкових умовах) соціальної захищеності у разі хвороби, безробіття, для осіб похилого віку, а також законодавче надання прав на певні соціальні блага і послуги.

Моделі «держави добробуту» різних країн можна умовно поділити на два типи. Згідно з моделлю «держави добробуту» першого типу державні послуги в сфері соціального захисту надаються тим, хто має в цьому потребу і не може потурбуватися про себе самостійно. Державна мережа соціальних послуг (страхування за віком і хворобою, соціальна допомога сім'ям) призначається для бідних і тому їх надання передбачає контроль рівня доходів. Крім того, завданням держави є формування законодавчої бази для розвитку приватних страхових компаній, пенсійних фондів і установ охорони здоров'я. Держава може також надавати стартовий капітал для таких компаній. В країнах, де використовується модель такого типу (наприклад, в США) бюджетні видатки, як правило, мають меншу частку у ВВП, а тому існують більш широкі можливості для розвитку підприємницької діяльності і підвищення ефективності економіки.

Згідно з моделлю «держави добробуту» другого типу, заходи соціального забезпечення розглядаються як нематеріальне благо вищої якості, надання якого визначається не абсолютним, а відносним соціальним статусом індивіда. Тому соціальні послуги мають універсальний (інституціональний) характер, тобто надаються всім громадянам, а диференціація їх доходів здійснюється через систему оподаткування (це практикується в Австрії, Німеччині, Скандинавських країнах, Швейцарії).

Порівняння видатків сектору загальнодержавного управління різних країн свідчить про те, що відмінності у їх рівні визначаються типом соціальної держави, тобто рівнем соціальних гарантій та ступенем вирівнювання доходів громадян (табл. 2.1) Так, високий рівень видатків у скандинавських країнах і багатьох країнах Західної Європи – результат широко розвинутих систем соціального забезпечення, державної політики вирівнювання доходів, що забезпечує зменшення ступеню нерівності доходів (відношення доходів 20% найбагатших верств населення до доходів 20% найбідніших верств населення). Тим часом у Болгарії,

Румунії, Литві, де державні видатки у 2016 р. не перевищували 35% ВВП, ступінь нерівності доходів є одним із найвищих серед європейських країн – 7,1-7,7.

До додаткових функцій «держави добробуту» належить проведення комплексу заходів щодо політики зайнятості та політики перерозподілу доходів. Необхідність державного регулювання рівня зайнятості в умовах, коли ціновий механізм не забезпечує повної зайнятості, обумовлена високим суспільним і психологічним значенням ринку праці, а не тільки із суто економічних міркувань. Перерозподіл доходів є необхідним, якщо більшість населення вважає несправедливим розподіл доходів, який складається під впливом ринкових механізмів.

Таблиця 2.1

Рівень видатків сектору загальнодержавного управління та ступінь нерівності доходів у країнах Європи: 1996-2016 рр.

Країни	1996		2006		2016	
	Видатки, % ВВП	Ступінь нерівності доходів	Видатки, % ВВП	Ступінь нерівності доходів	Видатки, % ВВП	Ступінь нерівності доходів
1	2	3	4	5	6	7
Франція	54,9	4,3	52,9	4,0	56,6	4,3
Фінляндія	59,5	3,0	48,3	3,6	56,0	3,6
Данія	58,0	...	49,8	3,4	53,6	4,1
Бельгія	52,7	4,2	48,5	4,2	53,2	3,8
Норвегія	47,9	...	40,8	4,8	50,8	3,7
Австрія	55,6	3,8	50,4	3,7	50,6	4,1
Греція	45,1	6,3	45,1	6,1	49,5	6,6
Швеція	61,5	...	51,0	3,6	49,4	4,3
Італія	51,6	5,6	47,6	5,4	49,3	6,3
Хорватія	...	...	46,5	...	46,9	5,0
Угорщина	50,8	...	51,4	5,5	46,5	4,3
Словенія	44,0	...	44,2	3,4	45,3	3,6
Ісландія	...	...	41,1	3,7	45,2	3,3
Португалія	43,1	6,7	45,2	6,7	44,9	5,9
Німеччина	48,9	4,0	44,7	4,1	44,0	4,6
Нідерланди	46,9	4,4	43,0	3,8	43,4	3,9
Іспанія	43,0	6,0	38,3	5,5	42,2	6,6
Люксембург	41,1	4,0	39,7	4,2	42,1	5,0
Словаччина	53,1	...	38,8	4,1	41,5	3,6

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

Продовження табл. 2.1

1	2	3	4	5	6	7
Велика Британія	36,9	5,0	40,8	5,4	41,4	5,1
Польща	51,1	...	44,7	5,6	41,1	4,8
Естонія	39,3	...	33,6	5,5	40,6	5,6
Чеська Республіка	41,8	...	41,4	3,5	39,4	3,5
Кіпр	32,9	...	38,7	4,3	38,6	4,9
Латвія	35,4	...	36,0	7,8	37,1	6,2
Мальта	41,6	...	42,3	4,0	37,1	4,2
Болгарія	43,1	...	33,9	5,1	35,0	7,7
Румунія	32,9	...	35,2	...	34,6	7,2
Швейцарія	34,7	...	31,9	...	34,3	4,4
Литва	36,6	...	34,3	6,3	34,2	7,1
Ірландія	39,0	5,1	33,8	4,9	27,1	4,4

*) ... – дані відсутні

Джерело: Євростат. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Інструментами такої політики слугують не тільки прогресивне оподаткування і різні види грошової допомоги, але й пряме надання бюджетних послуг (освіта і охорона здоров'я). Доцільність політики перерозподілу доходів також обґрунтовується як соціальними, так і економічними причинами, оскільки поліпшення умов життя сприяє підвищенню якості праці та проведенню структурних реформ, отже – і підвищення продуктивності національної економіки³⁸. Завдяки усуненню значних відмінностей у розподілі доходів і майна, суспільство стає політично стабільнішим, що також є важливим для довгострокового економічного розвитку.

Реальне економічне зростання (індикатором якого є зростання реального ВВП) ще не означає автоматичного підвищення заробітної плати, поліпшення якості об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури і не обов'язково супроводжується справедливим розподілом доходів населення. Однак, підвищення темпів зростання економіки істотно розширює можливості перерозподілу доходів, оскільки при збільшенні загального рівня доходів легше вирішувати завдання зміни питомої ваги груп населення із різним рівнем доходів, оскільки кожна група виграє в

³⁸ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor : Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 28.

абсолютному вираженні, хоча і в різній мірі. Критика показника валового внутрішнього продукту (ВВП) як індикатора економічного зростання привела до появи системи соціальних індикаторів, які дозволяють краще відображати рівень добробуту населення країни³⁹.

Індикатори якості життя є доповненням до цілей економічного зростання в якісному відношенні в таких областях як охорона здоров'я, якість трудового життя, якість житла і навколишнього середовища і стосуються безпосередньо бюджету країни і функцій держави. У ХХ столітті практично в усіх країнах світу відбувалося зростання публічних видатків. Після другої світової війни спостерігалось їх більш швидке зростання порівняно із зростанням валового внутрішнього продукту, оскільки держава починає відігравати вагомішу роль у створенні і фінансуванні соціальної інфраструктури, в т.ч. системи соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я.

В основі «держави добробуту» різних країн, в т.ч. післявоєнного «економічного чуда» Німеччини, лежить новий підхід до інституційної економіки – так звана «теорія порядку»⁴⁰, за висновками якої важливою передумовою довгострокової стабільності країни є широка суспільна підтримка ефективного функціонування ринку (ринкового порядку). Тому, якщо результати ринкових процесів не отримують суспільного схвалення, необхідна додаткова соціальна політика, яка виходить за межі ефективно функціонуючого ринкового механізму. Оскільки додаткова соціальна політика розглядається як засіб забезпечення політичної життєздатності ринку, то і трактується вона досить широко. Така політика включає заходи не тільки щодо перерозподілу доходів, але і сприяння малому і середньому бізнесу, захисту інтересів найманих працівників, регіонального планування і т.д. Однак, необхідно враховувати, що всі ці соціальні заходи щодо корегування дії ринкових сил, мають відповідати ринковому процесу, тобто не порушувати дію цінового механізму.

Широкий комплекс заходів соціальної політики істотно змінює структуру державних видатків, у складі яких найшвидше збільшуються трансферти – на відміну від видатків на придбання товарів і послуг. В усіх країнах трансфертні платежі держави (у % до ВВП) зростали швидше, ніж загальні видатки. Відповідні дані для Австрії, Німеччини, Швеції за 1959-1993 рр. та Чеської Республіки за 1993-1998 рр. наведено у табл. 2.2.

³⁹ Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє / пер. з англ. Л. Л. Лещенко. Київ : Основи, 1993. С. 211; Липпе П. Экономическая статистика. Штутгарт, 1995. Т. 1. С. 149-150.

⁴⁰ Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика. *Вопросы экономики*. 1995. № 12. С. 86–95.

Таблиця 2.2

Частка різних категорій державних видатків у ВВП, % *

	Видатки на товари та послуги				Трансферти			
	1959	1979	1993	1998	1959	1979	1993	1998
Австрія	11,3	18,1	19,2	...	9,9	22,5	24,8	...
Німеччина	14,3	19,7	16,3	...	14,0	21,2	21,7	...
Швейцарія	11,2	12,9	14,3	...	8,1	15,0	20,4	...
Чеська Республіка	...	...	12,6	8,3	...	...	16,8	19,4

* Складено за даними: Nowotny E. *Der Öffentliche Sektor : Einführung in die Finanzwissenschaft*. 3, neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 114; Bronchi C., Burns A. *The Tax System in the Czech Republic. Economics department working papers. OECD, 2000. №. 245.– P. 10.*

За оцінкою В. Танзі та Л. Шукнехта, у найближче десятиліття тенденція минулого століття має змінитися з наступних причин. Світова економіка стає дедалі конкурентнішою, а праця і капітал – дедалі жвавішими, тому країни з великим і неефективним державним сектором ризикують відстати у зростанні добробуту. У скандинавських країнах основні індикатори рівня суспільного добробуту є не вищими, ніж, наприклад, у США або Японії, де частка державних видатків набагато нижче 40% ВВП, тобто забезпечення загального добробуту має високу ціну. «Держави добробуту» з універсальним характером соціальних послуг (модель другого типу) займають останні місця за темпами зростання у групі країн з економічним зростанням і порівняно рідко використовують інновації. І хоча саме ці країни витрачають багато коштів для забезпечення зайнятості, все ж рівень безробіття тут у ряді випадків є вищим, ніж у країнах з економічним бюджетом, тобто частка публічних видатків може бути істотно знижена без шкоди для суспільного добробуту.

Отже, економічні функції держави і відповідно обсяг і структура бюджету країни визначаються не тільки теоретичними аргументами за або проти того чи іншого економічного порядку, але також тим, яке значення в конкретній державі мають такі цілі як справедливість розподілу доходів. Розподіл доходів у економіці, яка базується на ринкових механізмах, залежить від пропозиції факторів виробництва і відповідних цін. Забезпечення соціально прийняттого розподілу доходів потребує участі держави, яка за допомогою трансфертів і податкової політики

може вирівнювати (у визначених межах) первинний розподіл доходів та забезпечувати певний рівень соціальних гарантій. З цього випливає важливий методологічний висновок щодо визначення складових реформування бюджетної системи України. До числа ключових завдань трансформаційного періоду слід віднести визначення моделі соціальної держави: чи буде надання державних послуг із соціального захисту мати універсальний (інституційний) характер або поширюватися тільки на тих, хто цього потребує. Вибір моделі буде визначати і коло соціальних зобов'язань держави.

Вперше економічні функції держави в умовах ринкової економіки було систематизовано Р. А. Масгрейвом, яких було названо три⁴¹:

- 1) Надання суспільних товарів і послуг або регулювання процесу, відповідно до якого визначається склад суспільних товарів і послуг, отже – відбувається розподіл обмежених виробничих факторів (алокаційна функція бюджетної політики, що має вплив на розподіл обмежених ресурсів економіки).
- 2) Коригування розподілу доходів і майна (дистрибутивна функція).
- 3) Використання бюджетної політики для підтримання високого рівня зайнятості, достатньої стабільності цін та економічного зростання (стабілізаційна функція).

Функції держави, отримані в спадщину від командно-адміністративної економіки, потребують уточнення і перегляду з точки зору доцільності і можливості їх передачі приватному сектору.

Для країн з трансформаційною економікою додатковими факторами впливу, які необхідно враховувати у процесі реформування міжбюджетних відносин, також є особливості трансформаційних процесів (наприклад, щодо об'єктів державної та комунальної власності, участі держави в економічній діяльності, галузевих розбіжностей рівня податкового навантаження). Отже, теоретичні підходи західних авторів щодо формування багаторівневих бюджетних систем вимагають критичного узагальнення, дослідження можливостей і передумов їх використання з урахуванням особливостей трансформаційної економіки України.

В трансформаційний період завдання держави не обмежуються функціями, які вона виконує в країнах ринкової економіки. У трансформаційний період держава має вирішувати ряд важливих додаткових завдань щодо ліквідації елементів старої командно-адміністративної

⁴¹ Musgrave R. A., Musgrave P. B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen : Mohr, 1994. Bd. 1. S. 5-6.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

економіки і створення інститутів правової держави, що погоджені з дією ринкових механізмів. До ключових завдань належить формування податкової системи, що відповідає цілям економічної політики і принципам загального і справедливого оподаткування. Така податкова система повинна замінити систему диференційованих умов економічної діяльності підприємств, які у командно-адміністративній економіці були необхідні для вирішення конкретних виробничих завдань.

Для країни з трансформаційною економікою відповідь на запитання про те, виконання яких завдань є прерогативою уряду, а для яких перевага має надаватися використанню ринкових механізмів, залежить і від того, які інструменти є більш ефективними з точки зору досягнення соціально-економічних цілей розвитку суспільства.

3. Міжбюджетні відносини як втілення розподілу функцій держави між її рівнями

Діяльність держави щодо надання суспільних благ – безперечна функція, яка має економічне обґрунтування у межах мікроекономічної теорії і виконується урядами практично усіх країн. Разом з тим, аналіз різноманітних суспільних благ та послуг свідчить, що з одного боку можливості користування ними територіальні обмеження, а з другого, – потреби жителів різних регіонів або населених пунктів можуть бути неоднаковими. Ці дві обставини мають принципове значення для формування виваженої системи міжбюджетних відносин та економічного обґрунтування децентралізованої розбудови держави.

Праці Ч. Тібу⁴² і П. Самуельсона⁴³, в яких проблеми надання суспільних благ аналізуються у контексті просторової економіки, започаткували економічну теорію бюджетного федералізму. До 60-х рр. ХХ ст. термін «федералізм» використовувався для позначення системи державного устрою, а питання розподілу компетенцій між органами влади різних рівнів обговорювалися в основному фахівцями з теорії державного права і політологами.

Теоретичні аспекти розподілу повноважень щодо виконання функцій держави, розподілу податків і видатків між різними видами бюджетів

⁴² Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Public Finances : Needs, Sources, and Utilization* / Princeton, N. J., 1961. – P. 79–96; Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. Chicago. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

⁴³ Samuelson P. A. Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*. 1958. № 40. P. 332–338.

отримали розвиток в працях таких авторів як Н. Андель⁴⁴, Д. Біль⁴⁵, Д. Бьос⁴⁶, А. Бос⁴⁷, М. Олсон⁴⁸, У. Оутс⁴⁹, Р. Пеффекофен⁵⁰, Х. Ціммерман⁵¹. Основи сучасних підходів до вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів були закладені працями Дж. Б'юкенена⁵², який ввів поняття фіскальної справедливості, застосувавши його не тільки відносно окремих економічних суб'єктів, але й адміністративно-територіальних одиниць.

На відміну від «чистих» суспільних товарів, більшість суспільних товарів і послуг, які надаються державою, є «недосконалими». Вони теж у принципі характеризуються неможливістю виключення із споживання. Але, якщо відносно «чистих» суспільних благ усі жителі країни мають рівні можливості щодо користування ними, то для «недосконалих» благ такі можливості найчастіше є різними. Це може бути зумовлено необхідністю додаткових приватних товарів або географічним знаходженням, що створює територіальні обмеження щодо споживання суспільних благ і послуг.

Компетенції з прийняття рішень щодо надання суспільних благ та послуг (тобто з виконання завдань алокаційної функції) мають бути розподілені між різними рівнями виконавчої влади і місцевого самоврядування таким чином, щоб досягти оптимального розподілу ресурсів країни.

⁴⁴ Andel N. Zum Konzept der meritorischen Güter. Finanzarchiv. 1984. № 42. S. 630–648; Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen : Mohr, 1992. 562 s.

⁴⁵ Biehl D. Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten : Bundesrepublik Deutschland. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3 Aufl. Tübingen, 1983. Bd. 4. S. 69–122; Biehl D. Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. *Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder*. Melle, 1987. S. 350–393.

⁴⁶ Bös D. Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs. Wien ; New York : Springer – Verlag, 1971. 147 S.

⁴⁷ Boss A. Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung, Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bunderrepublik Deutschland. *Beihefte der Konjunkturpolitik*. Berlin : Duncker und Humblot, 1993. S. 79–98; Boss A., Rosenschon A. Subventionen in Deutschland. *Kieler Diskussionsbeiträge*. 1998. № 320. 41 s.

⁴⁸ Olson M. Das Prinzip “fiskalischer Gleichheit” : Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. *Föderalismus*. Stuttgart ; New York, 1977. S. 66–76.

⁴⁹ Oates W. E. Fiskal Federalism. New York, 1972. 318 p.

⁵⁰ Peffekofen R. Finanzausgleich I : Wirtschaftstheoretische Grundlagen. *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Stuttgart, 1980. Bd. 2. S. 608–636.

⁵¹ Zimmermann H. Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3 Aufl. Tübingen, 1983. Bd. 4. S. 3–52.

⁵² Buchanan J. M. Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*. 1950. № 40. P. 583–599.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

Згідно з висновками сучасної теорії пропозиція суспільних благ та послуг має відповідати двом критеріям⁵³:

- 1) відповідність структури виробництва суспільних благ та послуг уподобанням економічних суб'єктів та домогосподарств;
- 2) забезпечення ефективного виробництва спільних благ та послуг.

Держава має пропонувати такі суспільні товари та послуги і в такому обсязі, що найбільшою мірою відповідають уподобанням його громадян. Можна припустити, що ця умова у багатьох випадках найкращим чином може бути дотримана на місцевому рівні – що менший розмір адміністративно-територіальної одиниці, тим краще пропозицію колективних товарів можна пристосувати до його жителів. Що колектив менший, тим імовірніше, що децентралізовані рішення будуть пов'язані суто технічно з меншими видатками. Хоча і на самому нижчому рівні завжди є ті, хто опиняється в меншості і повинен підкоритися бажанням більшості. Економічно це буде означати втрату добробуту, але кількість таких суб'єктів звичайно менша, ніж при централізованій пропозиції товарів, яка за цих умов може орієнтуватися тільки на «усереднені» інтереси.

Щоправда, найбільші адміністративно-територіальні одиниці зможуть запропонувати більш різноманітний набір послуг, отже дозволять більшою мірою враховувати преференції меншості. В умовах високо розвинутої економіки існує також можливість для тих економічних суб'єктів, які вважають, що їх інтереси в регіоні проживання враховані недостатньо, переїхати в інший, де їм може бути гарантована більш бажана для них пропозиція суспільних благ та послуг. Передумовою такого «голосування ногами» є достатня мобільність економічних суб'єктів і рівень видатків по переселенню, який не перевищує додаткову корисність альтернативних суспільних благ⁵⁴.

Отже, з точки зору досягнення вищого рівня добробуту аргументом на користь децентралізації вирішення завдань є те, що при цьому краще вдається враховувати індивідуальні преференції. Інформаційні проблеми виникають не тільки при виявленні переваг громадян, але й виробничих можливостей суб'єктів господарювання. Одна з можливостей їх вирішення складається з формування ієрархічної системи державного управління та децентралізації функцій держави.

«Проти» децентралізації можуть бути висунуті наступні аргументи: суспільні блага часто мають «зовнішні» ефекти, тобто блага, що пропонуються в одному регіоні, впливають не тільки на добробут його

⁵³ Zimmermann H. Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3 Aufl. Tübingen, 1983. Bd. 4. S. 11.

⁵⁴ Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. Chicago, 1956. Vol. 64. P. 416–424.

жителів, а і жителів інших регіонів. У випадку «зовнішніх» ефектів простежується територіальна невідповідність кола споживачів блага і тих, хто несе пов'язані з його наданням витрати. Це веде до недостатнього з економічної точки зору забезпечення суспільними благами. Наприклад, в районах, жителі яких мають можливість користуватись благами, що надаються в іншому районі, навряд чи виникне намагання місцевих органів влади надавати такі блага в обсязі, бажаному для власних громадян. А там, де такі блага пропонуються, інтереси жителів іншого району не приймаються до уваги, адже вони не беруть участі зовсім або беруть участь не в повному обсязі у відповідних видатках. В результаті, якщо говорити про інтереси економічних суб'єктів обох районів – має місце недостатнє забезпечення суспільними благами. В такій ситуації компроміс може бути знайдено, якщо залучити жителів району, який користується «зовнішнім» ефектом, до участі у фінансуванні видатків або покласти вирішення завдань щодо надання суспільних благ із «зовнішніми» ефектами на органи державної влади вищого рівня. Інакше кажучи, компетенції щодо вирішення конкретного завдання економічно доцільно «централізувати» до такого рівня, на якому можливе усунення «зовнішнього» ефекту.

Таким чином, на основі застосування першого критерію – «відповідність структури виробництва суспільних благ та послуг уподобанням економічних суб'єктів» можна сформулювати перший висновок щодо розподілу завдань держави з надання суспільних послуг: до повноважень кожного з місцевих органів влади мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідного регіону (адміністративної території такого органу влади).

Оптимальний розподіл ресурсів передбачає не тільки найкраще врахування преференцій споживачів, але й ефективне виробництво суспільних товарів. Важливою характеристикою багатьох суспільних благ є їх неподільність, тому пропозиція таких благ може бути економічно виправдана тільки тоді, коли попит на них сягає певної величини. Однак, це не завжди можливо, наприклад, для невеликих районів або селищ, які, незважаючи на існуючий попит, просто неспроможні надавати такі послуги. Все це стосується і тих благ, при виробництві яких можлива економія на масштабах (economies of scale). Розмір їх пропозиції має бути в цих випадках таким, щоб середні витрати виробництва були мінімальними. Оптимальний розмір адміністративно-територіальної одиниці, який дозволяє враховувати локальні преференції і надавати блага з мінімальними витратами, неоднаковий для різних благ. Наприклад, для загальноосвітніх шкіл він складає 20 тис. жителів, для пожежної служби – 40 тис., для спортивних споруд – 500 тис., для

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

університетів – 2 млн. жителів⁵⁵. Правда, неподільність деяких колективних благ та існування економії на масштабах тільки тоді мають значення для обґрунтування ступеню централізації державних рішень, коли суспільна пропозиція колективних благ та послуг передбачає їх виробництво в державному секторі. Однак, якщо регіональні органи влади мають можливість пропонувати такі блага, купуючи їх в інших регіонах або у приватних виробників, то наведений аргумент на користь централізації відпадає.

Передача певних компетенцій на вищий рівень доцільне також у випадках існування проблеми узгодження міжрегіональних рішень. Це особливо актуально, коли йдеться про блага, що доповнюють одне одного. Наприклад, гарантувати ефективну систему вищої освіти можливо, якщо узгоджено вимоги до результатів середньої освіти, прийняті в різних регіонах. Це є одним з економічних аргументів на користь централізації прийняття рішень щодо системи освіти.

Розглянуті економічні критерії дозволяють не тільки визначити оптимальний розподіл завдань між центральними і місцевими органами влади з точки зору використання ресурсів економіки, а й дати економічну оцінку тим варіантам конкретних розподілів завдань, які були прийняті за політичними мотивами або склалися історично.

Виходячи з положень теорії суспільних благ та критеріїв оптимального розподілу обмежених ресурсів можна зробити висновок про те, що за основу розподілу компетенцій між органами влади різних рівнів щодо прийняття рішень про надання суспільних благ можуть бути прийняті такі показники: коло користувачів суспільним благом, розмір міжрегіональних зовнішніх ефектів суспільних благ і послуг, зміна середніх витрат щодо надання суспільних благ та послуг (при зміні обсягів їх виробництва та транспортних витрат населення). На підставі перших двох показників можна встановити, чи призначене «суспільне благо або послуга» для споживання жителями всієї країни або якогось регіону (області, району, міста, села тощо). У тих випадках, коли споживання певного суспільного блага обмежене колом жителів адміністративно-територіальної одиниці, економічно доцільно надати компетенції з прийняття відповідних рішень (про обсяги надання і фінансування такого блага) органам влади адміністративно-територіальної одиниці. За допомогою третього показника можна визначити оптимальний обсяг виробництва суспільних благ, а отже і оптимальний рівень централізації вирішення державних завдань.

⁵⁵ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 603.

Вихідний принцип теорії державного права щодо розподілу компетенцій між органами влади різного рівня, що має давню традицію, – це принцип субсидіарності (від латинського «subsidiarius» – «служити для допомоги», «призначатися для допомоги»). Згідно з даним принципом, влада вищого рівня тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Завдання належать до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору). Практичне користування цим принципом означає, що усі види суспільних благ та послуг мають бути проаналізовані з точки зору доцільності передачі повноважень з їх надання з самого нижчого рівня місцевої влади до повноважень органів влади більш високого рівня.

У ринковій економіці іншим завданням держави є коригування розподілу доходів, який є наслідком ринкових процесів, якщо такий розподіл не узгоджується з політично бажаним. З точки зору формування системи міжбюджетних відносин необхідно вирішити питання, чи має дистрибутивна функція держави бути покладена на центральний або місцеві органи влади.

Вирівнювання особистих доходів означає, що більш високі доходи обкладаються порівняно вищим податком, тоді як одержувачі низьких доходів сплачують порівняно менші податки, а можливо, навіть одержують субсидії. У такому випадку говорять про застосування від'ємного податку на доходи. Згідно з висновками економічної теорії діяльність держави щодо перерозподілу особистих доходів покладатиметься на центральні органи влади⁵⁶. Обґрунтування цього положення полягає в тому, що такі перерозподільчі заходи мають ознаки колективного блага. Недоцільність надання компетенцій у вирішенні такого питання місцевим органам влади добре видно на наступному прикладі.

Припустимо, що в двох територіальних общинах, які збираються впливати на розподіл особистих доходів, існують різні уявлення про бажаний рівень їх вирівнювання. Органи місцевого самоврядування першої общини передбачають більшою мірою, ніж другої, використати від'ємний податок на доход. Практична реалізація цього рішення приведе до того, що багатші жителі першої общини у наслідок вищого податкового навантаження приймуть рішення щодо зміни місця свого проживання («голосування ногами»), тоді як бідні жителі з другої общини, розраховуючи на одержання вищих субсидій, навпаки, прагнутимуть переїхати

⁵⁶ Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Stuttgart, 1980. Bd. 2. S. 615.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

до першої. Внаслідок такої реакції жителів на дії органів влади першої общини добрі наміри останніх не зможуть бути реалізовані. Цей приклад свідчить також про те, що можливість передання місцевим органам влади функції перерозподілу доходів вирішальною мірою залежить від мобільності економічних суб'єктів у межах держави. Найчастіше програми, які можуть справляти вплив на перерозподіл особистих доходів, здійснюються на національному рівні, оскільки, як правило, мобільність населення за межами держави є нижчою, ніж усередині.

Найбільш поширений аргумент щодо необхідності покласти функцію забезпечення стабільного рівня цін і рівня зайнятості населення на центральні органи влади полягає у необхідності обмежити таким чином вплив зовнішніх ефектів⁵⁷.

Недоцільність децентралізації пов'язана з такими обставинами:

- 1) Як правило, місцеві органи влади не мають інструментів, необхідних для управління сукупним попитом, і зокрема – інструментів контролю грошової маси.
- 2) Навіть якби у розпорядженні місцевих органів влади були інструменти, що дозволяють впливати на економічну кон'юнктуру, то все одно у них стимули до проведення стабілізаційних заходів були б порівняно невеликими. Збільшення попиту завдяки стабілізаційним заходам в межах будь-якої територіальної общини позначатиметься також і на території інших общин в результаті інтенсивних торгових відносин між окремими регіонами. Інакше кажучи, ця община зазнаватиме витрат з реалізації стабілізаційних заходів, але користь від них будуть мати і інші територіальні общини. З огляду на це, місцеві органи влади будуть готові до проведення таких заходів тільки у випадку, коли вони впевнені в тому, що органи влади інших регіонів теж здійснюватимуть подібні заходи.

З вищезначеного можна зробити висновок про те, що децентралізація заходів стабілізаційної політики є доцільною тоді, коли їх вплив обмежується рамками відповідного регіону. Це можуть бути, наприклад, інвестиції у розвиток будівництва та місцевого транспорту, у підготовку робочої сили. Тим часом у даній ситуації йдеться, у першу чергу, не про вплив на сукупний попит у економіки країни, а про регулювання попиту і пропозиції на регіональних ринках товарів і виробничих факторів.

Розподіл завдань в основному визначає і розподіл відповідних

⁵⁷ Biehl D. Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. *Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder*. Melle, 1987. S. 350–393.

бюджетних видатків між рівнями державної влади. Розподіл видатків повинен якнайбільше відповідати розподілу повноважень щодо виконання державних функцій (надання суспільних благ та послуг, вирішення завдань перерозподілу доходів, проведення стабілізаційної політики), тобто і видатки і повноваження щодо прийняття відповідних рішень мають належати одному й тому ж рівню державної влади. Це підвищує відповідальність місцевих органів влади за ефективність державних видатків і їх спрямованість на інтереси місцевих жителів, дозволяє здійснювати парламентський контроль за роботою апарату управління.

Світова практика не дає однозначної відповіді на те, якою є оптимальна модель бюджетної системи та міжбюджетних відносин. Так, в північноєвропейських країнах середній розмір обшин складає від 10 до 30 тис. чол., місцеві органи влади наділено досить широкою самостійністю щодо надання соціальних послуг, до їх розпорядження надано значні доходи (більш ніж 10% ВВП). А для багатьох південноєвропейських країн характерні общини із значно меншою чисельністю населення, які забезпечують надання лише основних послуг і, відповідно, мають у своєму розпорядженні менші доходи. При цьому в кожній країні є свої пріоритети. Разом з тим, за висновками експертів Світового банку К. Валлих та Дж. Литвак, модель міжбюджетних відносин у кінцевому підсумку відображає ступінь децентралізації, який частіше за все не залежить від того, чи є держава унітарною чи федеративною⁵⁸.

Досвід різних країн свідчить, моделі багаторівневих бюджетних систем і міжбюджетних відносин різних країн, які сформувалися з використанням загальних теоретичних положень, істотно відрізняються за рівнем доходів і видатків місцевих бюджетів, за умовами взаємозв'язку з центральним бюджетом (рис. 2.1), отже – за мірою самостійності місцевих органів влади, їх податковими повноваженнями, а також підходами до вирівнювання умов життя у регіонах країни. Так, місцеві бюджети Туреччини не отримують трансфертів, але й рівень їх доходів, що формуються за рахунок податків і неподаткових надходжень, також дуже низький (3% ВВП). Швеція відрізняється високим рівнем доходів місцевих бюджетів (21,4% ВВП) та низькою часткою трансфертів (14,2% доходів місцевих бюджетів). Місцеві бюджети Ірландії формуються переважно за рахунок трансфертів (74,3%).

В умовах командно-адміністративної економіки самостійність місцевих бюджетів носила досить формальний характер, практично вони були складовими бюджетів вищого рівня. При цьому, з одного боку, кожний бюджет обов'язково одержував кошти, необхідні для фінансування

⁵⁸ Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под общ. ред. К. Валлих. Москва, 1993. С. 176.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

заходів, що увійшли до народногосподарського плану. Але з іншого боку, одночасно основна частина бюджетних надходжень не була закріплена за окремими бюджетами, а надходила у розпорядження центральних органів влади. Гнучка система регулювання доходів місцевих бюджетів слугувала засобом узгодження доходів з плановими видатками⁵⁹. У багатьох випадках забезпеченість регіонів об'єктами соціальної інфраструктури була наслідком міжгалузевого перерозподілу фінансових ресурсів. Фактично до цього часу зберігається багато елементів система регулювання місцевих бюджетів, що склалася в умовах командно-адміністративної економіки, коли проблеми зв'язку між повноваженнями місцевих органів влади, видатками місцевих бюджетів та регіональними податковими надходженнями не існувало.

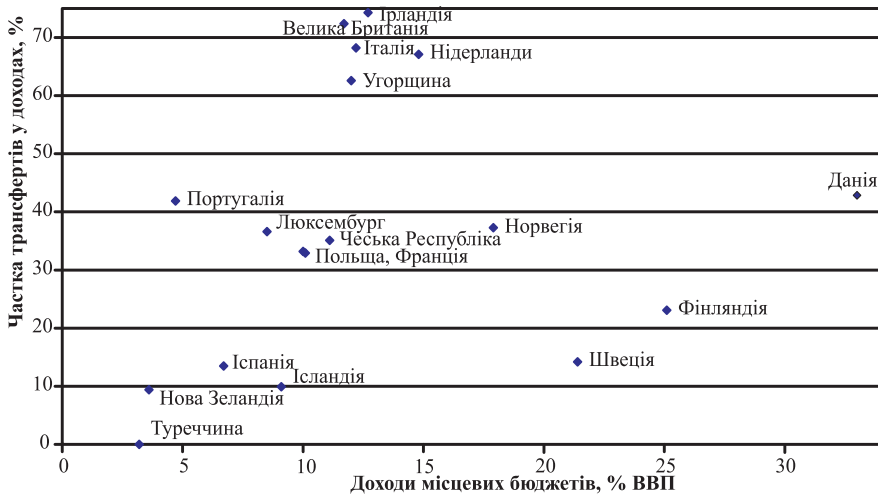


Рис. 2.1. Рівень доходів і частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів деяких країн світу*

*Складено за даними OECD.

У трансформаційних умовах постсоціалістичних країн фактично зберігається багато елементів старої системи. У податковій сфері продовжуються індивідуальні відносини підприємств з бюджетом (завдяки пільгам, неплатежам, особливим умовам оподаткування). Зберігаються високі соціальні зобов'язання держави, пов'язані, зокрема, з низьким рівнем оплати праці.

⁵⁹ Василик О. Д., Глушенко Н. Я. Государственный бюджет Украинской ССР. Москва : Финансы, 1978. С. 154-155.

У тому, що стосується вибору стратегії реформування, принципове значення має висновок про те, що умови переходу до ринку постсоціалістичних країн істотно відрізняються від класичних, оскільки трансформація відбувається не від вільної конкуренції до державного регулювання, а навпаки – від директивного планування і ціноутворення до розвитку конкуренції і вільного ціноутворення⁶⁰. У бюджетній сфері трансформаційні процеси також мають зворотну спрямованість. Формування багаторівневих бюджетних систем промислово розвинутих країн протягом останнього століття йшло шляхом передачі ряду функцій місцевих органів влади (і, відповідно, частини видатків місцевих бюджетів) на загальнодержавний рівень (перша половина ХХ-го століття) і їх подальшого міжрівневого перерозподілу (десятиліття після Другої світової війни). Якщо на початку минулого століття частка центрального уряду в загальній сумі бюджетних видатків країни складала, наприклад, у Великій Британії 64,8%, а у Франції – 70,5%, то у 1950 р. вона збільшилася до 76,6 і 85,6%, а у 1971 р. знову зменшилася (табл.2.3). При цьому у Великій Британії частка центрального уряду у видатках зменшилася до 58,1%, що є нижче від показника 1900 р., тоді як у Франції зниження було менш значним (до 76,9%).

Таблиця 2.3

Розподіл видатків за рівнями бюджетної системи в деяких країнах: 1900-1971 рр.

	1900 р.			1950 р.			1971 р.		
	Центральний	Регіональний	Місцевий	Центральний	Регіональний	Місцевий	Центральний	Регіональний	Місцевий
Швейцарія	20,4	41,2	38,4	32,9	35,2	31,9	25,0	40,5	34,5
Німеччина	39,7	33,2	27,1	48,4	30,2	21,4	37,9	33,2	28,9
США	34,1	8,2	57,7	58,3	15,2	26,5	48,4	18,6	33,0
Велика Британія	64,8		35,2	76,6		23,4	58,1		41,9
Франція	70,5	5,8	23,7	85,6	4,9	9,5	76,9	5,6	17,5

Джерело: Gröske K.-D., Recktenwald H. C. Wörterbuch der Wirtschaft. Stuttgart : Kröner, 1995. S. 201.

⁶⁰ Гриценко А. Макроекономічні основи удосконалення податкової політики та її вплив на міжбюджетні відносини. *Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи України*. Ірпінь, 1999. С. 134-135.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

Вказані процеси були характерні не тільки для унітарних, але і для федеративних держав. Наприклад, в Швейцарії у 1900 р. видатки федерального уряду становили 20,4% бюджетних видатків, в Німеччині – 39,7%, а в США – 34,1%. У 1950 р. частка федеральних видатків збільшилася відповідно до 32,9; 48,4 і 58,3%. У 1971 р. у розглянутих державах структура бюджетних видатків перерозподілилася на користь регіональної і місцевої влади, а питома вага федерального уряду зменшилася. В наступне десятиліття (1971-1981 рр.) частка центра знову збільшилася, наприклад, в Швейцарії з 25,0% до 31,6%, а в Німеччині з 37,9 до 38,8%. При цьому в Німеччині стався перерозподіл видатків між регіональним і місцевим рівнями: частка земель збільшилася з 33,2% до 36,3%, а частка общин знизилася з 28,9% до 24,9%.

В країнах з трансформаційною економікою мова йде про перехід від централізованої системи управління, в якій місцеві органи влади були виконавцями директивних рішень, а місцеві бюджети залежали від рішень вищестоящих органів влади, до децентралізованої системи з розвинутим місцевим самоврядуванням і самостійними місцевими бюджетами.

Дискусії про реформування міжбюджетних відносин в Україні в науковій літературі і виступах політиків, частіше за все, розвертаються навколо проблем доходної частини місцевих бюджетів. Різні аспекти формування місцевих бюджетів та розширення фінансової спроможності місцевого самоврядування досліджували українські вчені – Бондарук Т., Буковинський С., Кириленко О., Коляда Т., Луніна І., Лучка А., Пилипів В., Слухай С., Тарангул Л.^{61 62}. Висловлюються, зокрема, пропозиції щодо

⁶¹ Бондарук Т. Г., Мельничук І. О. Місцеві податки та збори в Україні : суперечності та перспективи розвитку. *Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації* : збірник наукових праць. Київ : Типографія «Інтердрук», 2014. С. 17–24; Бондарук Т. Г. Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2015. №1. С. 51-55; Буковинський С. До питання модернізації державних і місцевих фінансів. *Світ фінансів*. 2012. Вип. 2. С. 188-193; Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. ; за ред. І. О. Луніної. Київ, 2010. 320 с.

⁶² Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2001. № 1, С. 34-39; Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 8. С. 19-28; Луніна І. О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні. *Дзеркало тижня*. 2006. 03 червень. (№ 21). URL : <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>; Пилипів В. В. Напрями децентралізації управління в Україні : фінансовий та територіальний аспекти. *Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України : матер. міжн. наук.-практ. конф. 22 травня 2015 р.* – Ірпіль : Вид-во НУДПСУ, 2015. С. 381-384; Слухай С., Гончаренко О. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні. *Фінанси України*. 2007. № 8. С. 63-72; Тарангул Л. Л., Коляда Т. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2015. №3. С. 30-44.

закріплення певних доходів за місцевими бюджетами або визначення частки місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України⁶³.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на відсутність у вітчизняних наукових працях критеріїв оцінки відповідності розподілу доходних джерел та видаткових зобов'язань. Залишається поза увагою також той факт, що рівень бюджетних видатків і, відповідно, обсяг фінансових ресурсів, які необхідні для рішення конкретних завдань, залежить від багатьох факторів. Однаковий рівень забезпечення суспільними благами (наприклад, послугами міського транспорту) можливий при різних обсягах бюджетного фінансування, оскільки можлива участь приватного сектора в наданні послуг, а також залежить від тарифної політики, регіональних відмінностей у рівні цін, наявності стимулів у місцевих органах влади в раціональному використанні бюджетних коштів.

Реформування міжбюджетних відносин, виходячи лише з необхідності забезпечення певного рівня видатків місцевих бюджетів, призвело до створення міжбюджетних відносин без чіткого розподілу відповідальності за виконання функцій публічної влади, та зосередженні на кількісних аспектах розподілу доходів між різними видами бюджетів (зокрема, загальнодержавних доходів, дотацій вирівнювання, субвенцій з державного бюджету).

Одна з крайніх точок зору на міжбюджетні відносини базується на протиставленні різних бюджетів. В. М. Опарін підкреслював, що побудова бюджетної системи може відбуватися з використанням двох протилежних принципів – або єдності всіх бюджетів або їх автономності⁶⁴. На його думку використання принципу єдності означає, що «всі складові елементи бюджету становлять у сукупності єдиний (зведений) бюджет, який затверджується та виконується в загальному обсязі. ... Принцип єдності виявляє себе в організації керівництва процесом складання і виконання бюджету з єдиного центру», тоді як принцип автономності передбачає самостійність кожного бюджету, хоч і «не передбачає повного самозабезпечення і самофінансування. ... Кожен бюджет складається і виконується автономно, незалежно від бюджетного процесу як на вищих, так і на нижчих рівнях бюджетної системи»⁶⁵. На його думку дія принципу автономності повинна розповсюджуватися на формування доходної бази, терміни складання і затвердження бюджетів, а для розв'язання за-

⁶³ Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення. *Фінанси України*. 2000. № 6. С. 67.

⁶⁴ Опарін В. М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні. *Фінанси України*. 2000. № 9. С. 126, 133.

⁶⁵ Опарін В. М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні. *Фінанси України*. 2000. № 9. С. 130.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

гальнодержавних або регіональних проблем потрібно створювати на кожному рівні центральні і децентралізовані бюджети. Дійсно, до сучасних тенденцій в побудові бюджетних систем можна віднести розширення самостійності бюджетів та самостійного вирішення певного кола питань на місцевому рівні. Однак самостійність бюджетів не означає їх протиставлення. За відсутності методологічної єдності в побудові бюджетної системи неможливо не тільки проводити єдину бюджетно-податкову політику, але й здійснювати вирівнювання умов життя по регіонах країни. Крім того, прийняття рішення про те, чи потрібно фінансувати надання певного суспільного блага з місцевого бюджету, залежить і від того, які суспільні блага надаються за рахунок коштів центрального бюджету. 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 функцій держави по рівнях державної влади та місцевого самоврядування.

Досить поширеним є підхід, який зводить процес реформування міжбюджетних відносин лише до відокремлення місцевих бюджетів від державного. У деяких випадках фінансова незалежність місцевого самоврядування розуміється дуже широко: як самостійне вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку певної території, які входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління⁶⁶. Тому, як інструмент, який зможе забезпечити його незалежність, пропонується використовувати баланси фінансових ресурсів регіону. Проте, слід звернути увагу, що в умовах ринкової економіки фінансування розвитку економіки регіону не є функцією місцевих органів влади. Як правило, їх діяльність обмежується наданням суспільних товарів і послуг. Усі інші ринкові блага виробляються, надаються і фінансуються самостійними суб'єктами господарювання. І, хоча балансові розрахунки дозволяють оцінити фінансові ресурси регіону і тому, безумовно, можуть слугувати важливим інструментом аналізу і прогнозування, але все ж напрями їх використання в ринковій економіці лише в незначній частині визначаються рішеннями органів державної влади чи місцевого самоврядування. Значною мірою вони залежать від поведінки самостійних суб'єктів господарювання, причому суб'єктів не тільки цієї, але й, можливо, багатьох інших територій (включаючи іноземних інвесторів). Правда, місцеві органи влади мають певні економічні важелі впливу на поведінку економічних суб'єктів, наприклад, шляхом по-

⁶⁶ Павлюк К. В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 1997. № 7. С. 36–44.

кращання (вдосконалення) інфраструктури регіону. Самостійність же місцевих органів влади залежить не від фінансових ресурсів регіону взагалі, а від тих коштів та майна, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, тобто об'єктів комунальної власності та доходів відповідного бюджету.

Ще одна крайня точка зору на розв'язання проблеми зміцнення місцевих бюджетів базується на принципі формування бюджетів «знизу-вверх», згідно з яким «вищестоящий бюджет має формуватися на основі фіксованих, визначених в абсолютних величинах внесків територій, або, іншими словами, фіксованого податку територій»⁶⁷. Однак, такий підхід не тільки перешкоджає проведенню середньо- і довгострокової бюджетної політики, але і викликає серйозні сумніви щодо розміру трансакційних видатків щорічних переговорів про внески територій (не тільки економічних, але і політичних). В. О. Шевчук також пропонував запровадження нової ідеології формування бюджетів «як норм контролю», у рамках якої депутати Верховної Ради України та місцевих рад подають «бюджет сталого розвитку», розпочинаючи бюджетний процес із нижнього рівня⁶⁸.

Існуючі підходи до розв'язання проблеми міжбюджетних відносин в Україні базуються на розумінні суті міжбюджетних відносин як відносин щодо забезпечення бюджетів різного рівня фінансовими ресурсами, створення механізму фінансування делегованих повноважень, подолання вертикальних і горизонтальних фінансових дисбалансів. Таке розуміння суті міжбюджетних відносин знайшло відображення в Бюджетному кодексі України: міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. При цьому питання відповідальності місцевих органів влади за видатки і створення механізмів їх зацікавленості у збільшенні бюджетних надходжень не знайшли належного відображення ані в науковій концепції реформування, ані в документах щодо її реалізації.

Положення Бюджетного кодексу не містять чітких і економічно зважених критеріїв розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів. Види видатків поділяються на такі групи:

- 1) перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове

⁶⁷ Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 70.

⁶⁸ Шевчук В. О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів. *Фінанси України*. 1999. № 6. С. 20.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

- надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів (фінансуються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст та бюджетів об'єднаних територіальних громад);
- 2) друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України (фінансуються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад);
 - 3) третя група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України (фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів).

Критерії розподілу видаткових зобов'язань – «програми, потреба в яких існує в усіх регіонах України» і «гарантовані послуги для всіх категорій громадян» не дають науково обґрунтованої відповіді на питання про те, чому послуги першого виду потрібно фінансувати з районних або міських бюджетів, а другого – з обласних. Незрозуміло також, чому саме ці критерії потрібно використати для вибору тих органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, на рівні яких економічно ефективно і доцільно приймати відповідні рішення. Посилання на принцип субсидіарності також не прояснює ситуацію. До благ і послуг, потреба в яких є у всіх громадян України, можна віднести як потребу в чистому повітрі, освіті, так і потребу в низькому рівні інфляції. Однак, виконання функції «підтримка стабільного рівня цін» навряд чи можливо на міському або районному рівні. А вибір рівня прийняття рішень щодо обсягів надання освітніх послуг (загальнодержавний, регіональний або місцевий) залежить від того, з яких позицій оцінювати можливість отримання освіти. Таку можливість можна розглядати, наприклад, з точки зору створення рівних стартових умов для підростаючого покоління і, тоді, в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки, рішення цієї задачі можна включити до обов'язків центральних органів влади. Отримання вищої освіти можна також віднести до приватних інвестицій в людський капітал і тоді держава взагалі може не брати прямої участі в наданні таких послуг. Можна також розділити освіту на базову і вищу та розподілити повноваження щодо надання відповідних благ між центральними і місцевими органами влади. Однак, розглянуті вище критерії не дозволяють знайти економічно обґрунтоване рішення щодо розподілу повноважень з надання освітніх послуг та розподілу видаткових зобов'язань.

Вирішити коло проблем місцевих бюджетів України можливо виходячи з положень економічної теорії бюджетного федералізму, яка по суті є науковою базою вирішення такого роду проблем в сучасному суспільстві, та досвіду їх практичної реалізації в ряді європейських країн. У державах унітарного типу регіональні та місцеві органи влади також наділяються певними повноваженнями, але не є в повному розумінні автономними. В теорії та практиці публічних фінансів країн з ринковою економікою ствердилась думка про те, що кожний рівень регіональної або місцевої влади повинен мати в своєму розпорядженні такі кошти, які дозволяють їм виконувати покладені на них функції. У останнє десятиріччя майже в усіх країнах Європи відбуваються процеси децентралізації, спрямовані на передачу місцевим органам влади різних рівнів певних повноважень та інструментів, що дозволяють виконувати ці повноваження на основі незалежних рішень⁶⁹.

Поняття міжбюджетних відносин за своєю глибинною сутністю, не обмежується фінансовими відносинами. Існуюче визначення міжбюджетних відносин, що закріплено у Бюджетному кодексі України, вимагає доповнення і уточнення. Найбільш вдалим є таке трактування: міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і доходних джерел між бюджетами різних рівнів.

В умовах подальшого поглиблення ринкових трансформацій потрібною є системна концепція реформування всіх означених складових міжбюджетних відносин, а не тільки перерозподіл фінансових ресурсів держави між різними видами бюджетів. На етапі реформування міжбюджетних відносин вирішення питань щодо розподілу фінансових повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування має впливати з розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розподіл доходів, який не засновано на економічних критеріях розподілу повноважень щодо виконання функцій держави та місцевого самоврядування призводить до переважання політичних факторів при формуванні місцевих бюджетів та зберігає в явному або прихованому вигляді індивідуальні фінансові відносини між органами влади різного рівня.

⁶⁹ Dheret C., Martinovici A., Zuleeg F. Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal Budgetary Elements. *The report by the European Policy Centre*. European Union, 2012.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

Формування багаторівневої бюджетної системи з самостійними місцевими бюджетами, яка б сприяла ефективному виконанню державних функцій у межах відповідних ресурсів, є можливим тільки на основі створення економічно зваженої системи розподілу повноважень, видаткових зобов'язань та доходів. У такій системі має бути досягнуто виконання умов інституційної симетрії, які базуються на ідеях К. Вікселля щодо правил прийняття рішень по публічних видатках.

Згідно з положеннями сучасної фінансової думки умови інституційної симетрії передбачають одночасне дотримання трьох принципів⁷⁰:

- Принцип фіскальної еквівалентності, згідно з яким користувачі суспільних благ самі повинні нести відповідні витрати;
- Принцип коннекситету, дотримання якого потребує відповідності між функціональними повноваженнями (повноваженнями з прийняття рішень щодо надання суспільних благ) та видатковими зобов'язаннями (відповідність предметів ведення і видаткових повноважень⁷¹).
- Принцип автономії, тобто самостійність прийняття рішень органами влади певного рівня про витрати і доходи відповідного бюджету.

За таких умов податки фактично виконують функцію цін на суспільні блага, тобто збільшення надання суспільних благ вимагає вищих витрат, отже – вищих податків від громадян. За висновками Е. Ліндаля податки можуть виконувати функцію цін, якщо вони стягуються за принципом еквівалентності, а їх розмір відповідає індивідуальним нормам заміщення суспільних благ приватними⁷².

Створення ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні є умовою не тільки її успішного економічного розвитку, але і забезпечення економічної та фінансової безпеки держави.

⁷⁰ Blankart C. B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 2 völlig überarb. Aufl. München: Vahlen, 1994. S. 515.

⁷¹ Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник. Москва : Дело и сервис. 2003. С. 84-87.

⁷² Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора : основы теории государственных финансов. Москва : Аспект Пресс, 1996. С. 46-50.

4. Концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні

Результати теоретичного узагальнення складових ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем дозволяють зробити висновок про те, що мета реформування міжбюджетних відносин в умовах трансформаційної економіки має полягати у формуванні такої системи міжбюджетних відносин, яка забезпечує виконання умов інституційної симетрії, тобто досягнення збігу економічних суб'єктів, які користуються певними суспільними благами, несуть тягар витрат з їх фінансування (сплачують податки) і приймають самостійні рішення про їх надання (в особі органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, що представляють інтереси економічних суб'єктів як жителів певної адміністративно-територіальної одиниці). Це змушує економічних суб'єктів (їх виборних представників) приймати більш зважені рішення про обсяги надання суспільних благ та їх фінансування.

Існуючі підходи до розв'язання проблеми міжбюджетних відносин в Україні базуються на розумінні сутності міжбюджетних відносин як відносин між державою та місцевим самоврядуванням з приводу забезпечення бюджетів різних рівнів фінансовими ресурсами. Обмеження сутності міжбюджетних відносин лише відносинами щодо забезпечення бюджетів різних рівнів фінансовими ресурсами не створює механізмів ефективного використання обмежених бюджетних коштів, призводить до переважання політичних факторів при формуванні місцевих бюджетів і зберігає у явному або прихованому вигляді індивідуальні фінансові відносини між органами влади різних рівнів. Теоретичні основи публічних фінансів і міжбюджетних відносин на етапі змін в економічній моделі країни можуть бути сформовані лише за умови, що діяльність держави розглядається у контексті процесів економічного розвитку в цілому.

Міжбюджетні відносини у широкому розумінні включають також економічні питання децентралізації повноважень щодо вирішення державних завдань, тобто визначення того, які функції держави економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

В умовах подальшого поглиблення економічних трансформацій потрібною є системна концепція щодо реформування всіх складових міжбюджетних відносин, а не тільки перерозподілу фінансових ресурсів держави. Науковий пошук дає підстави стверджувати, що цілі реформування міжбюджетних відносин полягають у створенні умов для ефективного виконання функціональних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у межах доходів відповідних бюджетів, у

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

досягненні відповідності між повноваженнями щодо здійснення видатків, закріплених чинними законодавчими актами України, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Це означає, що розподіл фінансових повноважень повинен, з одного боку, впливати з функціональних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а з іншого – відповідати принципу фінансової еквівалентності, згідно з яким користувачі певних суспільних благ самі повинні здійснювати відповідні витрати. З точки зору формування доходів бюджетів різних рівнів, це вимагає забезпечення територіальної відповідності між економічними суб'єктами, що користуються суспільними благами і сплачують податки для їх фінансування.

Існуюча концепція міжбюджетних відносин (яку реалізовано в Бюджетному кодексі України) потребує удосконалення. Проведене дослідження дозволяє розвинути концепцію реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Співставлення ключових елементів існуючої і запропонованої концепцій наведено в таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Складові концепцій реформування міжбюджетних відносин України

Існуюча концепція	Концепція, що пропонується
1	2
Поняття «міжбюджетні відносини»	
Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.	Міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням щодо розподілу: <ul style="list-style-type: none">– повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування;– видаткових зобов'язань між бюджетами різних рівнів;– доходних джерел між бюджетами різних рівнів
Мета реформування	
Забезпечення відповідності між повноваженнями щодо здійснення видатків, закріплених чинними законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами,	Створення умов для ефективного виконання функціональних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у межах доходів відповідних бюджетів. Забезпечення умов інституціональної симетрії, тобто відповідності між групами економічних суб'єктів, які:

1	2
які повинні забезпечувати виконання цих повноважень	<ul style="list-style-type: none"> – користуються певними суспільними благами та послугами; – фінансують надання цих благ і послуг (сплачують податки для його фінансування); – приймають самостійні рішення про їх надання
Економічні принципи і критерії розподілу повноважень щодо надання суспільних благ і послуг	
Принцип субсидіарності Адміністративна підлеглисть об'єктів	<p>Вихідний принцип – принцип субсидіарності з подальшим аналізом доцільності передання повноважень на вищий рівень, виходячи з необхідності забезпечення оптимального розподілу ресурсів країни.</p> <p>Розподіл повноважень повинен створити умови, за яких пропозиція суспільних благ і послуг відповідала б двом критеріям:</p>
	<p>1) відповідність їх надання потребам і уподобанням економічних суб'єктів;</p> <p>2) забезпечення ефективного виробництва суспільних благ і послуг.</p> <p>Індикатори необхідності передання функціональних повноважень на вищий рівень:</p> <ul style="list-style-type: none"> – коло користувачів благом виходить за межі адміністративно-територіальної одиниці; – можливість зниження витрат за рахунок збільшення масштабів надання блага
Економічні принципи і критерії розподілу видаткових зобов'язань	
З огляду на адміністративну підлеглисть бюджетних установ на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача	Принцип відповідності зобов'язань щодо фінансування витрат повноваженням щодо прийняття рішень про надання суспільних благ і послуг

1	2
Економічні принципи розподілу доходних джерел	
Встановлення переліку податків, які надходять до місцевих бюджетів	Додержання на рівні місцевих бюджетів загальних принципів оподаткування (достатність і здатність податкових надходжень до збільшення, нейтральність і відповідність цілям економічного зростання, справедливість, «прозорість» правових норм). Принципи відбору податків для зарахування до місцевих бюджетів – невелика мобільність бази оподаткування, неможливість перекладання податкового тягара на жителів інших регіонів

Джерело: складено авторами

Отже, до важливих економічних функцій органів як державної влади, так і місцевого самоврядування належить їх діяльність з надання суспільних товарів і послуг або регулювання процесу, який визначає перелік і обсяги суспільних товарів і послуг. Децентралізація функціональних повноважень щодо вирішення державних завдань дозволяє краще враховувати індивідуальні потреби та уподобання громадян і надавати суспільні блага відповідно до їх інтересів з мінімальними витратами, а тому забезпечує оптимальне використання ресурсів країни і зростання суспільного добробуту.

Аналіз особливостей суспільних благ і послуг показав, що, з одного боку, можливості користування ними є територіально обмеженими (теоретично таких обмежень не існує тільки для «чистих» суспільних благ), а з іншого – уподобання та потреби жителів різних регіонів або населених пунктів можуть бути неоднаковими. Ці дві об’єктивні економічні обставини мають принципове значення для міжрівневого розподілу функціональних повноважень і формування бюджетної системи країни. Повноваження з прийняття рішень щодо надання суспільних благ необхідно так розподілити між рівнями виконавчої влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального розподілу ресурсів країни.

Цілісна концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні має будуватися на системі економічних принципів і критеріїв розподілу функціональних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, що дозволить створити економічні умови для ефективної організації публічної влади країни і функціонування

багаторівневої бюджетної системи на основі внутрішніх стимулів. Розподіл функціональних повноважень має ґрунтуватися на принципі субсидіарності, тобто на передумові, що прийняття рішень про надання усіх видів суспільних благ і послуг належить до повноважень найнижчого рівня місцевої влади. Наступні кроки, з огляду на критерії забезпечення відповідності пропозиції суспільних благ потребам і уподобанням економічних суб'єктів та їх ефективного виробництва в умовах обмежених бюджетних коштів, повинні полягати у визначенні доцільності передання функціональних повноважень з нижчих рівнів влади на вищі.

Отже, використання принципу субсидіарності та економічних критеріїв оцінки доцільності централізації або децентралізації рішень дало змогу встановити, що до повноважень кожного органу влади необхідно відносити вирішення лише тих завдань, які не впливають на жителів інших адміністративно-територіальних одиниць. Повноваження доцільно передавати органу влади вищого рівня при вирішенні таких завдань, які зачіпають інтереси жителів різних адміністративно-територіальних одиниць, або при виникненні «ефекту масштабу».

Головний економічний принцип розподілу видатків – принцип відповідності, згідно з яким і повноваження щодо розв'язання завдань (прийняття рішень про надання суспільних благ і послуг, а також їх фінансування), і відповідальність за пов'язані з цим видатки повинні належати одному рівню влади. Такий підхід підвищує відповідальність органів влади та раціональність використання бюджетних коштів.

Послідовне використання загальних принципів оподаткування (такі, як достатність і здатність податкових надходжень до збільшення, нейтральність оподаткування та його відповідність цілям економічного зростання, фіскальна справедливість, «прозорість» чинних правових норм) дозволяє сформулювати вихідні економічні положення щодо розподілу доходних джерел між бюджетами різних рівнів:

- широка податкова самостійність місцевих органів влади є неприпустимою, оскільки при цьому неможливо проводити єдину податкову політику, а також з'являється небезпека багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів або фактичного звільнення деяких з них від оподаткування; міжрегіональні переміщення факторів виробництва, пов'язані з оподаткуванням, негативно впливають на економічне зростання;
- система формування доходів місцевих бюджетів, яка базується на трансфертах з бюджетів вищих рівнів, передбачає меншу фінансову самостійність місцевих органів влади (особливо – у середньостроковій перспективі) порівняно з наданням податко-

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

- вих гарантій і вимагає створення ефективних систем контролю за використанням коштів з боку того органу влади, який їх надає;
- кожному рівню влади доцільно надавати право на зарахування до власного бюджету, принаймні, одного важливого податку або на самостійне визначення його ставки;
 - місцеві органи влади можуть отримувати у своє розпорядження податки, у яких база оподаткування не відрізняється великою мобільністю і які не можна перекласти на жителів інших регіонів;
 - міжбюджетний розподіл доходних джерел завжди є результатом компромісу між економічною самостійністю місцевих органів влади і завданнями вирівнювання умов життя по території країни.

Аналіз функцій держави, одержаних у спадщину від командно-адміністративної економіки, дозволяє визначити завдання у сфері публічних фінансів, вирішення яких має передувати реформуванню міжбюджетних відносин. До таких завдань, зокрема, належить вибір моделі соціальної держави та перерозподіл обов'язків між державним і приватним секторами для уточнення соціальних зобов'язань держави та обґрунтування загального рівня видатків сектору загальнодержавного управління України.

Вибір моделі соціальної держави істотно впливає на рівень публічних видатків. В теперішній час в Україні соціальні зобов'язання держави сформувалися під впливом двох основних чинників: або є спадщиною командно-адміністративної економіки, коли такі зобов'язання компенсували низький рівень заробітної плати, або засновані на добрих намірах перших років незалежності. Тому до ключових завдань на етапі розвитку і вдосконалення ринкових умов слід віднести визначення моделі соціальної держави: матиме надання державних послуг із соціального захисту універсальний характер чи поширюватиметься тільки на тих, хто цього потребує.

Контрольні запитання

Охарактеризуйте економічні функції держави.

Яка роль держави в забезпеченні добробуту населення?

В чому полягає концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні?

Дайте характеристику теорії чистих суспільних благ.

В чому полягають економічні проблеми колективних благ?

Охарактеризуйте моделі «держави добробуту» та їх типи.

Що розуміють під зовнішніми ефектами і в яких випадках вони виникають?

Які ви знаєте додаткові функції «держави добробуту»?

Дайте характеристику інструментів стабілізаційної функції.

Охарактеризуйте принцип субсидіарності та його значення в розподілі компетенцій між органами влади різного рівня.

Тестові завдання

1. Суспільне благо надається:

- a) всім споживачам у різній кількості;
- b) всім споживачам в однаковій кількості;
- c) окремим споживачам у різній кількості;
- d) окремим споживачам в однаковій кількості.

2. З моделі Тібу впливає важливе правило, яке стосується внеску кожного індивіда у виявлення його уподобань. Це правило:

- a) ефективності;
- b) субсидіарності;
- c) еластичності;
- d) еквівалентності.

3. Податки, що надаються у розпорядження місцевим органам влади повинні відповідати таким принципам:

- a) одержуваної вигоди, широкого розподілу податкового навантаження, територіальної прив'язки;
- b) єдності мети, широкого розповсюдження, ефективності;
- c) територіальної прив'язки, зворотного зв'язку, первинності функцій;
- d) одержуваної вигоди, еквівалентності, єдності мети.

4. Вихідним положенням нормативного аналізу функцій уряду в ринковій економіці є:

- a) податкова конкуренція;
- b) низький темп впровадження високих технологій;
- c) ідеальна модель досконалої конкуренції;
- d) більш високі податки та неправдива інформація;
- e) низький рівень життя населення.

Тема 2. Теоретичні основи публічних фінансів та міжбюджетних відносин

5. *Ідеальна модель досконалої конкуренції базується на наступних передумовах:*

- a) товари і фактори виробництва мають необмежену мобільність;
- b) вхід на ринок і вихід з ринку є вільними;
- c) всі фактори виробництва і товари мають необмежену подільність
- d) всі відповіді вірні.

6. *В умовах ринкової економіки виробництво і розподіл товарів відбуваються з використанням:*

- a) збільшення частки іноземного капіталу;
- b) механізму цін;
- c) пропозиції капіталу;
- d) всі відповіді вірні.

7. *Характерною ознакою суспільних благ є:*

- a) низький рівень життя населення;
- b) ідеальна модель досконалої конкуренції;
- c) відсутності суперництва (конкуренції) у споживанні;
- d) всі відповіді вірні.

8. *Інформаційна асиметрія – це:*

- a) постійне проведення моніторингу інформаційного простору;
- b) навмисне надання недостовірної або неповної інформації;
- c) ситуація на ринку, при якій інформація доступна лише деяким учасникам ринку;
- d) несвоєчасне надання інформації.

9. *Економічні суб'єкти за пропозиції суспільних благ та послуг голосують своїми:*

- a) ногами;
- b) гаманцями;
- c) руками;
- d) коштами.

10. *Принцип еквівалентності використовується у забезпеченні ефективності фінансування місцевих...:*

- a) суспільних благ і послуг;
- b) бюджетів;

- c) органів самоврядування;
- d) доходів і видатків.

11. Що може стати причиною макроекономічної нестабільності:

- a) звуження соціальної підтримки населення;
- b) дефіцит бюджету;
- c) значна різниця у рівні доходу;
- d) низький рівень інвестицій.

ТЕМА 3.

ДЕРЖАВНІ ДОХОДИ ТА РИЗИКИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

1. Доходи держави та теоретичні аспекти оподаткування.
2. Теоретичні підходи до визначення та аналізу ризиків публічних фінансів.
3. Завдання та заходи щодо зменшення ризиків публічних фінансів України.

1. Доходи держави та теоретичні аспекти оподаткування

Питання про те, як повинні формуватися державні доходи взагалі та податки зокрема, а також за якими принципами мають розподілятися податкове навантаження, мають давню традицію. Відому працю німецького економіста Ф. К. Манна, присвячену порівняльному дослідженню історії ідеалів податкової політики та їх впливу на суспільну думку в період з 1600 по 1935 р., видано в 1937 р.¹ Уперше висновку про те, що оподаткування покликане враховувати довгострокові цілі економічного зростання, дійшли меркантилісти². За А. Смітом, держава повинна потурбуватися про стягнення зборів, які б відповідали ринковим умовам³. Дж. С. Міль у своїй теорії оподаткування розвиває ідею розподілу податкового навантаження, яке, на його думку, має бути прив'язане до платоспроможності⁴. К. Вікселль наприкінці XIX ст. обґрунтував положення про те, що в умовах ринкової економіки індивіди не зацікавлені у відкритому виявленні своїх уподобань щодо суспільних благ, тому в основі оподаткування повинен лежати принцип зацікавленості, тобто рівності між платежами на користь держави і послугами з боку держави у відповідь⁵. Проблеми

¹ Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen : Mohr, 1992. S. 265.

² Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка ; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 33.

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва, 1962. 684 с.

⁴ Милль Дж. С. Основы политической экономии. Москва : Прогресс, 1981. Т. 3. 447 с.

⁵ Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Москва : Таурус Альфа, 1997. С. 25; Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. Москва : Прогресс, 1968. С. 371-372.

оптимального оподаткування досліджено в працях Ф. Рамсея⁶, П. Даймонда і Дж. Міррліса⁷, Е. Б. Аткинсона і Дж. Е. Стігліца⁸.

В останні роки в Україні розгорнуто широку дискусію з проблем реформування її податкової системи. У монографічних дослідженнях і статтях вітчизняних авторів звертається увага на необхідність створення ефективної податкової системи, зокрема, вдосконалення податкового законодавства. Досліджуються питання посилення стимулюючої функції податків, їх використання як основного інструмента державного регулювання соціальної-економічних процесів. Висловлюється багато пропозицій щодо удосконалення різних податків, у т. ч. податку на прибуток, податку на додану вартість, зокрема, диференціації ставок податку на додану вартість, заміни ПДВ податком на реалізацію, введення поряд з ПДВ місцевого податку на реалізацію, а також щодо запровадження екоресурсних платежів. Все це є свідченням того, що проблема формування раціональної податкової системи, яка б якнайкраще відповідала цілям економічної політики держави та сприяла вирішенню завдань реформування міжбюджетних відносин в Україні, потребує подальшого дослідження.

В умовах ринку у приватному секторі придбати товар можна лише сплативши його ціну. Держава, як правило, надає блага і послуги не шляхом індивідуального продажу, а переважно «безплатно» всім громадянам або певним групам громадян. «Безплатно» не означає, що їх надання не пов'язане ні з якими витратами. У теорії суспільних благ доведено, що особливі властивості суспільних благ (неможливість виключення зі споживання і відсутність суперництва в споживанні) породжують так звану проблему «безбілетника»⁹. Тому найчастіше фінансування державних видатків здійснюється на основі податків.

Податки – це примусові збори, що стягуються відповідно до загальних правових норм без претензії на послугу у відповідь. Податки виникли відтоді як з'явилася держава. У середні віки селянин мав працювати на феодала, тобто платити йому податки, хоча й не в грошовій формі. Прав-

⁶ Ramsey F. P. A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*. 1927. P. 47–61.

⁷ Diamond P., Mirrlees J. Optimal Taxation and Public Production I; Production Efficiency II: Tax Rules. *American Economic Review*. 1971. Vol. 61. P. 8–27, 261–278; Mirrlees J. A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *Review of Economic Studies*. 1971. Vol. 38. P. 175–208.

Mirrlees J. A. Optimal commodity taxation in a two-class economy. *Journal of Public Economics*. 1975. P. 27–33.

⁸ Atkinson A. B., Stiglitz J. E. The Design of Tax Structures : Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*. 1976. Vol.6. P. 55–75.

⁹ Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Москва : Таурис Альфа, 1997. С. 256-259.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

да, між примусовими зборами феодальних часів і сучасними податками існують дві важливі відмінності¹⁰. По-перше, кріпак не міг без дозволу господаря покинути землю, на якій жив. Сьогодні ж у більшості країн існує можливість вибору місця проживання, отже і податків, які необхідно сплачувати. По-друге, у феодальному суспільстві праця була обов'язком. У сучасному ж суспільстві індивід зобов'язаний лише ділитися своїм доходом з державою, але свої податки можна скоротити, менше працюючи або менше заробляючи.

Крім податків і податкових зборів (внесків на соціальне страхування), держава може залучати для фінансування своїх видатків спеціальні збори і внески. Внески (збори) на обов'язкове соціальне страхування також є примусовими, тому до них застосовується також термін «податкові збори», але їх платник здобуває право на отримання певних послуг у відповідь (таких, як соціальний захист і допомога на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, а також пенсія після досягнення пенсійного віку або при непрацездатності). Поряд з обов'язковим соціальним страхуванням у країнах з ринковою економікою існує добровільне соціальне страхування, але для нього держава лише визначає загальні законодавчі норми укладення і виконання таких договорів (тобто визначає загальні «рамкові» умови договірних відносин), не вимагаючи їх обов'язкового укладення.

Держава може також залучати кредити, які на відміну від податків надаються державі на добровільній основі на внутрішньому або міжнародному ринках капіталів і підлягають поверненню. Користування кредитами пов'язане з додатковими видатками держави у вигляді сплати процентів. Держава може також мати доходи від господарської діяльності, тобто одержувати доходи від участі у ринковому процесі.

В умовах ринкової економіки держава може приймати досить автономні рішення про рівень своїх видатків, але не про рівень доходів, і в тому числі – найважливішого джерела державних доходів – податків. При заданому податковому законодавстві бюджетні надходження визначаються поведінкою приватних домогосподарств і підприємств. Завданням держави стає формування таких умов, показників і ставок оподаткування, які дозволяли б державі якнайкраще виконувати свої функції.

Аналіз різних теоретичних концепцій оподаткування свідчить, що вони, як правило, базуються на двох загальних принципах: еквівалентності та платоспроможності. Згідно з принципом еквівалентності (вигоди, корисності) розподіл податків має відповідати розподілу державних видатків, тобто податок сплачується у разі надання державою будь-якої

¹⁰ Stiglitz J., Schönfelder B. Finanzwissenschaft. 2. Aufl. (1. dt.-sprachige Aufl.). München ; Wien : Oldenbourg, 1989. S.403.

послуги у відповідь. При фінансуванні державних видатків за допомогою таких податків розподіл податкового навантаження відповідає тій вигоді, яку платник податків отримує від держави, і з цієї точки зору його можна вважати справедливим.

Згідно з принципом платоспроможності, або економічних можливостей, який набув розвитку в рамках так званої теорії «жертви», кожний повинен віддавати державі частину своїх доходів, яка відповідає його здатності платити. З точки зору платника податків, доходи держави, що мають грошову форму, означають втрату коштів. Тому індивідуальну здатність платити податки, тобто індивідуальний податковий потенціал (платоспроможність платника податків), можливо визначати розмірами наявного доходу. Цей дохід може розглядатися як вартісна оцінка можливостей задоволення потреб індивіда (сама ж потреба є невагтисною величиною)¹¹.

У сучасній фінансовій науці прийнято розрізняти три теоретично можливих варіанти використання принципу платоспроможності при формуванні податкової системи¹²: рівної абсолютної «жертви», рівної відносної «жертви» або рівної граничної «жертви». У випадку рівної абсолютної «жертви» втрата корисності за абсолютною величиною має бути рівною для всіх осіб. У випадку рівної відносної «жертви» незмінними залишаються відносні позиції платників податків після їх сплати. У випадку рівної граничної «жертви» зниження граничної корисності, зумовлене сплатою податків, для всіх осіб має бути рівним. Якщо раніше принцип платоспроможності найчастіше розумівся як рівна абсолютна «жертва», то сьогодні частіше за все – як рівна відносна «жертва», яка ідентифікується з справедливим оподаткуванням.

На практиці принцип платоспроможності набрав форму критеріїв горизонтальної та вертикальної справедливості¹³. Горизонтальна справедливість – це рівне ставлення до індивідів при їх рівній платоспроможності. Цей принцип має велике значення для практики оподаткування. Вертикальна справедливість передбачає, що з індивідів з вищою платоспроможністю мають стягуватися вищі податки, а з тих, у кого платоспроможність є нижчою, – відповідно, нижчі. Однак проблема

¹¹ Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft : eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7.völlig überarb. und erweiter. Aufl. Münche: Vahlen, 1994. S. 107.

¹² Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7, völlig überarb. und erweiter. Aufl. München : Vahlen, 1994. S. 111-113.

¹³ Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва : Аспект-Пресс, 1995. С. 474-481; Neumark F. Steuern I: Grundlagen. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Stuttgart, 1977. Bd. 7. S. 295-309.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

полягає в тому, що необхідним є індикатор, який дозволяв би впорядкувати індивідів.

В умовах ринкової економіки передбачається, що можливості задоволення індивідуальних потреб досить тісно пов'язані з одержуваними доходами. Із зростанням доходів ці можливості відповідно збільшуються, а при сплаті податків – зменшуються. Рівні платоспроможності та добробуту можна оцінювати за допомогою таких показників, як доход, потенційний доход, споживання. Споживання є підходящим індикатором платоспроможності, скоріше, з практичної точки зору, оскільки не створює проблем з оцінкою доходу. Крім того, при використанні податку на споживання заощадження не оподатковуються. Тому, на відміну від податку на доход, у такому випадку виникають стимули до заощаджень, отже можна очікувати більш високу готовність інвесторів до ризику. Заощадження сприяють нагромадженню капіталу і зростанню продуктивності, тобто збільшенню можливостей щодо споживання в майбутньому.

З давніх часів володіння майном використовувалося як індикатор фінансових можливостей платника податків. Нині оподаткування майна стосується лише деяких груп населення, а одержувані при цьому доходи є дуже малими для фінансування державної діяльності. Використання майна як індикатора платоспроможності вважається доцільним у тому випадку, коли високою є питома вага неринкового доходу (доходів від власного виробництва)¹⁴. Такий індикатор платоспроможності може відігравати важливу роль також в умовах трансформаційної економіки, коли частина доходів знаходиться в тіньовому обороті.

Однак, принцип платоспроможності не дає наукової основи для конкретного розподілу податків між їх платниками відповідно до здатності платити. Практично неможливо окремі індикатори платоспроможності привести до спільного знаменника і визначити їх вплив на рівень корисності до та після оподаткування. Навіть якби ця залежність була відома, вона є різною для всіх платників податків і не може використовуватися для розробки єдиного тарифу оподаткування.

Модель економіки добробуту передбачає, що платежам у бюджет завжди протистоять послуги у відповідь з боку держави, тобто самі по собі суми податкових платежів не є для платників податків втратами. Інакше кажучи, зниження споживання індивідуальних (ринкових) благ компенсується наданням суспільних благ. Справжні втрати в добробуті

¹⁴ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка ; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 207-208.

пов'язані з тим, що необхідність сплачувати податки змушує споживачів відмовлятися від товарів, яким вони віддавали перевагу, тобто змушує змінювати структуру власного споживання. У свою чергу, виробники не можуть збільшити виробництво до рівня, при якому споживачі ще готові платити. Такі неявні витрати (неможливість для виробників збільшити виробництво до рівня з мінімальними витратами і необхідність для споживачів змінювати структуру власного споживання) прийнято називати «додатковим (надлишковим) податковим навантаженням» (excess burden)¹⁵.

У рамках теорії добробуту головний критерій оцінки того чи іншого податку – нейтральність щодо економічних рішень споживачів чи суб'єктів господарювання. Вплив податку виходячи з того, як поведився б приватний сектор при відсутності податку. Припустимо, що товар А оподатковується, а товар Б – ні. Стягнення податку спричиняє зниження попиту не тільки на товар А, але й на товар Б, оскільки через зобов'язання щодо сплати податку, за інших рівних умов, знижується платоспроможність споживача. Крім того, змінюються відносні ціни товарів: товар А стає дорожчим від товару Б, тому попит на товар А знижується сильніше, ніж на товар Б. Споживач прагне повністю або частково замінити товар, який оподатковується, на інший, який не оподатковується або оподатковується меншою мірою.

Таким чином, стягнення податку з певного товару А має два наслідки:

- 1) зниження платоспроможності споживача, тобто доходів, які він має (ефект доходу);
- 2) зміна відносних цін товарів (ефект заміни) (чим вищим є ефект заміни, тобто чим сильніше змінюється структура споживання, тим важчим є додатковий (надлишковий) податковий тягар).

Процеси заміщення, зумовлені оподаткуванням, можуть набирати різноманітних форм. Наприклад, споживач може зменшити попит на товари, оподатковувани спеціальним податком (матеріальне заміщення), на користь неоподатковуваних товарів (чай замість кави) або збільшити споживання субсидованих товарів (обігрівання квартир дешевим газом, годівля тварин хлібом). Можна створити запаси сигарет (сировини на підприємствах) перед оголошеним підвищенням податків (зміна структури споживання в часі). Можна «змінити» місце проживання, або зареєструвати підприємство в офшорній зоні, щоб сплачувати менші податки (просторова заміна). Для того, щоб зекономити на податку на

¹⁵ Haller H. Bemerkungen zu einer Ergebnissen der Optimalen Taxation – und Excess Burden – Analysen. *Finanzarchiv*. 1988. S. 46–236.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

доход і на податку на спадщину, можна перерозподілити майно між членами сім'ї (особова заміна). Якщо процеси таких заміщень вмотивовані фіскальними міркуваннями, то вони є небажаними.

Внаслідок ефекту доходу та ефекту заміни заходи бюджетно-податкової політики змінюють рішення суб'єктів щодо використання ресурсів і призводять до зниження суспільного добробуту у формі додаткового податкового навантаження (надлишкового податкового тягара), яке перевищує суми безпосередніх податкових платежів. Саме тоді, коли виникає надлишковий податковий тягар, говорять про «перекручуючий вплив податку» на економічні рішення суб'єктів та домогосподарств¹⁶.

Додаткове навантаження виникає не тільки при податках на товари, але й при податках на заробітну плату (заміщення роботи вільним часом). Розглянемо випадок прогресивного оподаткування доходів громадян, коли з їх зростанням ставка прибуткового податку підвищується. Зростання граничної податкової ставки означає зменшення додаткового доходу, який дає додаткова робота. Тому вільний час стає привабливішим, ніж робота (ефект заміни). За таких умов у платника податків виникають стимули до того, щоб, змінивши свою поведінку, уникнути сплати зростаючих податків. Це може відбуватися у формі або зниження інтенсивності праці, або скорочення робочого і збільшення вільного часу, а в умовах трансформаційної економіки – і шляхом розширення діяльності в тіньовому секторі. Збільшення оподаткування доходів на капітал змінює також рішення домогосподарств: вони відмовляються від заощаджень на користь споживання. Якщо використовуються податки на споживання, то чим вищим є податкове навантаження, зосереджене на одному товарі, тим сильніше змінюються відносні ціни, отже – збільшується ефект заміщення такого товару іншими, порівняно дешевшими.

Тим часом звільнення будь-яких товарів від оподаткування (наприклад, використання нульової ставки ПДВ) означає їх штучне відносно здешевлення, тобто при їх купівлі у підприємств немає зобов'язань по сплаті ПДВ і їм потрібно менше коштів. Отже, за таких умов порівняльні фінансові можливості підприємств, які використовують сировину без ПДВ, збільшуються. Вони мають в своєму розпорядженні порівняно більше оборотних коштів, ніж ті підприємства, у яких основна частина сировини обкладається ПДВ по стандартній ставці. Зниження відносних цін, за інших рівних умов, спричиняє підвищення попиту на ці товари порівняно з попитом на інші, що оподатковуються ПДВ за нормальною ставкою. Це веде до відносного перерозподілу обмежених народного-

¹⁶ Stiglitz J., Schönfelder B. Finanzwissenschaft. 2. Aufl. (1. dt.-sprachige Aufl.). München ; Wien : Oldenbourg, 1989. S. 460-461.

сподарських ресурсів в галузі, виробництво яких фактично субсидується завдяки пільговому оподаткуванню. З народногосподарської точки зору це означає розширення виробництва (імпорту) субсидійованих товарів за рахунок інших галузей економіки.

Найважливішим негативним чинником політики звільнення від ПДВ товарів проміжного споживання є не стільки обсяг пільг, скільки нерівний розподіл переваг такої політики між різними галузями народного господарства і промисловості. Штучне викривлення порівняльних переваг підприємств і умов конкуренції веде до ослаблення ефективності ринкових інститутів.

Диференціація податкових ставок негативно впливає на ринковий розподіл ресурсів, тому теорія оподаткування рекомендує, по можливості, широку базу оподаткування і низькі податкові ставки, які б мінімально змінювали відносні ціни¹⁷.

Оподаткування усіх товарів за однаковою ставкою дозволяє уникнути перекручень на ринку товарів, а також вибору між споживанням сьогодні та споживанням у майбутньому. Правда, у такому випадку залишається неоподатковуваним вільний час, і тому перекручується вибір між вільним часом і одержанням доходу (тобто споживанням). Податок на дохід теж дозволяє уникнути перекручень на ринку товарів, але він перекручує вибір між поточним і майбутнім споживанням, а також між вільним часом і доходом (роботою).

Єдиний податок, який не справляє негативного впливу на ринковий розподіл ресурсів, — це загальний, однаковий для всіх громадян податок (наприклад, подушний), який не впливає ні на вибір між різними товарами при їх купівлі, ні на вибір між поточним і майбутнім споживанням, ні на вибір між вільним часом і пропозицією праці. При його використанні проявляється тільки ефект доходу, а ефект заміни відсутній, але такий податок не прийнятний з міркувань податкової справедливості. Тому мова повинна йти про пошук певної комбінації податків, яка, принаймні, мінімізує надлишкове податкове навантаження.

Концепція надлишкового податкового навантаження – вихідне положення теорії оптимального оподаткування. Теорія оптимального оподаткування залишає поза увагою інститути, у рамках яких приймаються і реалізуються рішення щодо податкової політики і державних видатків. Припускається, що за допомогою податків фінансуються лише суспільні блага і загальна сума податків є заданою величиною. Питання ставиться таким чином: які види і форми податків дозволяють покривати існуючі

¹⁷ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor : Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 268.

фінансові потреби держави з мінімальними втратами ефективності у народному господарстві, тобто з мінімально можливим додатковим податковим навантаженням. При цьому загальна ефективність народного господарства включає до себе ефективність не тільки виробництва (мінімізацію витрат виробництва), але й для споживачів (максимізацію задоволення їх потреб).

З точки зору формування загальної концепції оподаткування для країни з трансформаційною економікою принципово є відповідь на запитання, які показники мають слугувати базою оподаткування – показники виникнення доходу чи його використання, тобто споживання. Більшість економістів аналізують проблему «податок на доход чи податок на споживання?» з позицій теорії добробуту. Таке дослідження провели В. Бухгольд і В. Вігард в рамках ринкової моделі, яка включає три товари: споживання сьогодні (в працездатному віці), споживання завтра (в пенсійному віці) і вільний час¹⁸. Необхідно зробити вибір між податком на доход і податком на споживання, що забезпечують один і той самий рівень бюджетних надходжень. Для порівняння розглядається третій податок, який стягується з усіх трьох товарів (включаючи вільний час) за однаковою ставкою і тому не має впливу на рішення суб'єктів.

Податок на споживання не перекидає вибір між споживанням сьогодні та споживанням завтра і не створює навантаження на заощадження і одержувані проценти, тобто при податку на споживання за однаковою тарифом суб'єкт може приймати незалежні від оподаткування рішення про використання ресурсів. Правда, при цьому припускається, що заощадження використовуються для майбутнього споживання¹⁹. Але, якщо заощадження використовуються для збільшення майна, отже – для зміцнення безпеки, престижу і влади, то звільнення заощаджень і процентів від податку не можна вважати нейтральним. Податок на споживання не є також нейтральним тому, що при цьому не оподатковується вільний час.

Податок на доход перекидає вибір між доходом і вільним часом. Інакше кажучи, при податку на доход не враховується корисність, яку одержує суб'єкт від вільного часу. Крім того, він перекидає вибір між споживанням сьогодні та споживанням завтра. При податку на доход заощадження оподатковуються двічі, оскільки вони утворюються за рахунок доходу, з якого податок вже сплачено. А потім з процентів по-

¹⁸ Blankart C. B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie : eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 2 völlig überarb. Aufl. München : Vahlen, 1994. S. 300-305.

¹⁹ Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb. u. erw. Aufl. München ; Wien : Oldenbourg, 1990. S. 358.

даток стягується ще раз. Дискримінація заощаджень посилюється, коли процентні доходи не коригуються на рівень інфляції. За рахунок заощаджень утворюється майно як нове джерело доходу. Як бачимо, податок на доход діє як податок на споживання, у якого ставка на споживання завтра є вищою, ніж на споживання сьогодні.

Отже, аналіз проблеми «податок на доход чи податок на споживання?» з позицій теорії добробуту дозволяє впорядкувати податки залежно від того, який при цьому виникає побічний ефект у формі додаткового податкового навантаження на індивідів. З точки зору втрат добробуту, різниця між податком на доход і податком на споживання є не такою великою. Вона полягає в тому, що в першому випадку майбутнє споживання несе вище навідругий підхід до вирішення проблеми «податок на доход чи податок на споживання?» ґрунтується на положеннях інституціональної теорії. Його прихильники вважають, що додаткове податкове навантаження не може бути істотним аргументом у вирішенні цієї проблеми. Більш важливою є відповідь на те, що вважають за краще самі індивіди, коли їм доводиться приймати рішення? За оцінкою представників інституціонального підходу, використання моделі трьох товарів не дозволяє зробити вибір між податком на доход або податком на споживання, оскільки в моделі відсутнє суспільне благо, яке повинне фінансуватися за рахунок цих податків. У рамках моделі життєвого циклу доведено, що рішення різних індивідів щодо джерел фінансування суспільного блага (за допомогою податку на доход або податку на споживання) будуть неоднаковими. Якщо у працездатному віці індивід робить заощадження, то в більш пізньому, пенсійному, віці витрачає заощаджені кошти. При податку на доход вищим є навантаження на громадян у працездатному, ніж у пенсійному віці, оскільки податок стягується в момент виникнення доходу.

Отже, податок на доход означає міжчасовий перерозподіл податкового навантаження, тобто молодші співгромадяни фактично субсидують старіших. Необхідно також пам'ятати про те, що у наслідок такого субсидування відбувається зміна відносних цін на суспільне благо і відповідного попиту на нього. При податку на споживання збільшується оподаткування непрацездатних (молоді та людей пенсійного віку), оскільки податок стягується при використанні коштів. Можна очікувати, що особи працездатного віку виступатимуть за податок на споживання, а в пенсійному – за податок на доход.

Наведені вище аргументи прихильників інституціонального підходу показують, що законодавче розв'язання проблеми вибору між податком на споживання і податком на доход залежить не тільки від виникнення

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

додаткового податкового навантаження. Значною мірою це пов'язано також з тим, наскільки високими є нетто-ціни, тобто сальдо між податковим навантаженням і вигодою від державних видатків, які доводиться платити тим чи іншим групам виборців. Важливе значення має і ставлення платників податків до різних видів податків, тобто не тільки об'єктивне, але і – згідно з термінологією англійського фінансиста Х. Далтона – так званий «суб'єктивний» податковий тягар²⁰.

Аналіз досвіду різних країн свідчить, що немає однозначної відповіді про те, яким податкам потрібно віддати перевагу, але головними складовими податкових систем є, з одного боку, податок на доходи (включаючи корпоративний), а з іншого – загальний непрямий податок на споживання. Особливість податку на доходи, який стягується на доходи фізичних осіб (юридичні особи сплачують податок з корпорацій), полягає в тому, що при визначенні його суми, крім розмірів одержуваних доходів, враховуються й інші фактори, що дозволяють якомога точніше врахувати платоспроможність платника податку²¹:

- податок стягується із загального доходу платника податків із застосуванням єдиної податкової ставки, а не з його окремих частин;
- податок розраховується на базі нетто-доходу, тобто доходу за вирахуванням витрат, пов'язаних з його одержанням;
- податок на доходи є особистим у тому розумінні, що він враховує особисті обставини платника податків.

Разом з тим необхідно зауважити, що, з точки зору техніки стягнення, податок на доходи є досить складним. Його успішне застосування можливе лише в умовах розвинутої економіки (з обмеженим самозабезпеченням домогосподарств), при добре організованій системі обліку і звітності, а також готовності платників податків співробітничати з податковою адміністрацією.

У країнах ОЕСР в 2015 р. податок на доходи фізичних осіб і податок на доходи корпорацій складали в середньому 33,1% загальної суми податків і обов'язкових платежів (табл. 3.1), податки на споживання – 32%. Більше чверті надходжень припадало на внески з обов'язкового соціального страхування. Податки на доходи є незамінними з точки зору принципу платоспроможності та процесів перерозподілу доходів. Податки на споживання є нейтральними з точки зору механізмів ринкової конкуренції та забезпечення регулярності бюджетних надходжень. У 1970-х рр. у багатьох країнах зросли внески з обов'язкового

²⁰ Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва : Аспект-Пресс, 1995. С. 491.

²¹ Andel N. Zum Konzept der meritorischen Güter. *Finanzarchiv*. 1984. № 42. S. 288-289.

соціального страхування. У цілому за період з 1965 по 2015 р. зміни у структурі податків і обов'язкових платежів у країнах ОЕСР пов'язані, в основному, із збільшенням частки внесків з обов'язкового соціального страхування і зниженням частки спеціальних податків на споживання за одночасного збільшення загального податку на споживання (податку на додану вартість).

Таблиця 3.1

**Структура податків і обов'язкових платежів в країнах ОЕСР*:
1965**

	1965	1990	2000	2010	2015
Податки на доходи фізичних осіб	27,2	30,4	25,7	23,8	24,8
Податки на доходи корпорацій	8,6	7,8	9,6	8,4	8,3
Внески з обов'язкового соціального страхування	18,0	23,0	25,2	27,0	26,5
Податок на заробітну плату	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2
Податки на майно	7,5	5,5	5,3	5,3	5,6
Податки на споживання, у т.ч.	37,8	31,4	32,1	32,5	32,0
ПДВ	2,8	16,3	18,9	19,8	19,8
Акциз	14,0	8,0	8,4	8,3	7,5
Інші податки	0,5	0,9	0,6	0,6	0,6
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**) незважене середнє*

Джерело: складено за даними Revenue Statistics : 1965–2016. Paris : OECD, 2017. Р. 22.

У багатьох країнах податки на доходи і споживання доповнюються податком на майно громадян (у тому числі податком на спадщину і на автотранспорт), а також спеціальними споживчими податками на тютюн і спиртні напої. Податок на спадщину має важливе значення з точки зору створення рівних стартових умов для підростаючого покоління. Оподаткування транспортних засобів (податок з власників транспортних засобів, податок на бензин і мінеральні масла) служить інтересам фінансування видатків на будівництво і утримання доріг.

Таким чином, узагальнення положень різних теорій оподаткування, а також світового досвіду формування податкових систем дозволяє зробити висновок про те, що і податки на доходи, і податки на споживання мають як важливі переваги, так і певні недоліки, а тому структура податкових систем різних країн значною мірою визначається конкретними

цілями економічної та фінансової політики держави. Головним критерієм оцінки податків з точки зору їх узгодженості з дією ринкових механізмів є нейтральність податків щодо рішень і поведінки економічних суб'єктів. Галузева нейтральність оподаткування передбачає рівні умови оподаткування для окремих галузей або підприємств. Нейтральність у часі означає помірне оподаткування високих доходів (прибутків підприємств і доходів громадян), що використовуються для інвестицій.

2. Теоретичні підходи до визначення та аналізу ризиків публічних фінансів

В останні десятиріччя уряди багатьох країн, зважаючи на необхідність покращення загальної економічної ситуації в країні, беруть на себе ризики приватних підприємств і домогосподарств. Очікування того, що держава допомагатиме в кризових умовах, зростання обсягів та нестабільності потоків приватного капіталу, перехід від фінансування суспільних благ і послуг до забезпечення гарантованих результатів їх надання, використання політиками бюджету у власних інтересах призводять до збільшення бюджетних ризиків²².

За найбільш загальним визначенням ризик – це небезпека виникнення непередбачуваних втрат очікуваного прибутку, доходу або майна, грошових коштів, інших ресурсів у зв'язку з випадковою зміною умов економічної діяльності, несприятливими обставинами²³. Це стосується, у першу чергу, підприємницького сектору, де під впливом мінливого ринкового середовища може відбуватися відхилення від мети, для досягнення якої приймалося господарське рішення, а отже – виникати як певні втрати, так і додатковий прибуток²⁴. За таких умов зростає значущість аналізу, оцінки та прогнозування внутрішніх та зовнішніх ризиків (макроекономічних, соціальних, політичних тощо) суб'єктів господарювання²⁵.

Бюджетні ризики – за визначенням вітчизняних фінансистів – мають вузьке і широке трактування²⁶. За першого підходу – це потенційно

²² Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*. 1998. № 9.

²³ Загородній А. Г, Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання, 2007. С. 785.

²⁴ Економічна енциклопедія : у 3-х томах / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Видавничий центр “Академія”, 2002. Т. 3. С. 215.

²⁵ Федоров Е. Практическое применение метода Value-at-Risk для оценки и прогнозирования рыночного риска. *Финансовые риски*. 2007. № 4 (49). С. 67–73.

²⁶ Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ ; Тернопіль : Центр учбов. літератури : Екон. думка, 2012. С. 726.

можливі відхилення бюджетних показників від їх запланованих значень. За другого – ймовірність невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з неефективним використанням бюджетних ресурсів та порушенням їх пропорцій. Бюджетні ризики (у вузькому або широкому їх розумінні) прямо або опосередковано впливають на ключові бюджетні показники (бюджетні доходи, видатки, бюджетний дефіцит).

До важливих ризиків бюджетної сфери традиційно належать податкові ризики. За визначенням Гранатурова В.М. та Ясенової І.Б. «податковий ризик держави ... характеризує невизначеність кінцевого результату діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) на нього низки об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, які не враховуються при його плануванні»²⁷. До факторів недоотримання запланованих податкових доходів різні автори, зокрема, відносять структурні, кон'юнктурні, інші зміни у реальному секторі²⁸; ухилення від оподаткування та порушення норм податкового законодавства, податкову оптимізацію, помилкове трактування норм податкового законодавства платниками податків²⁹. Щоправда, податковий ризик виникає і для суб'єктів господарювання – як небезпека втрат, зумовлених змінами податкового законодавства (збільшення ставок або введення нових податків, відміни чи зменшення податкових пільг, зміни порядку або термінів сплати податків) або помилковим його трактуванням³⁰. Ризики для суб'єктів господарювання, що пов'язані із податковим плануванням та оптимізацією, досліджено Івановим Ю.Б. та Карповим Л.М.³¹.

О. М. Іваницька, Т. В. Кошук виокремлюють фактичні й потенційні фіскальні ризики, пов'язані із діяльністю державних підприємств. Так, до фактичних віднесено ризики надання таким підприємствам субсидії з

²⁷ Гранатуров В. М., Ясенова І. Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 91.

²⁸ Гранатуров В. М., Ясенева І. Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. С. 87; Вітлінський В. В., Тимченко О. М. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок. *Фінанси України*. 2007. № 3. С. 132-139.

²⁹ Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ: Знання, 2007. С. 789; Вовчак О. Д., Кеменяш І. Г. Податкові ризики в системі управління економічною безпекою підприємницьких структур України. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 41-46; Нехай В. А., Гнедіна К. В. Податкові ризики: зміст та методи зниження. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 2 (2). С. 134-140; Лебедзевич Я. В., Кузьмінська Т. С. Основні методи аналізу податкових ризиків в процесі прийняття управлінських рішень. *Вісник ЖДТУ*. 2013. №2. С. 253.

³⁰ Іванов Ю. Б., Тищенко О. М., Давискіба К. В. Проблеми податкового регулювання і планування податкових платежів / за заг. ред. Ю. Б. Іванова. Харків: ХНЕУ, 2006. 240 с.

³¹ Іваницька О. М., Кошук Т. В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64-80.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

державного бюджету або державних гарантій по кредитах, а також збитки їхньої діяльності, що створюють загрозу збалансованості публічних фінансів; до потенційних – ризики, пов'язані з діяльністю великих державних підприємств, результати якої можуть погіршитися, зокрема, у наслідок несприятливої економічної кон'юнктури та відповідно негативно вплинути на доходи та видатки сектору загального державного управління³².

До важливих факторів, що впливають на показники податкових надходжень, безумовно, належать податкові пільги, значна частина яких припадає на податок на додану вартість (у 2008-2010 та 2015 рр. більше 90%). Пільги з ПДВ не тільки призводять до прямої втрати бюджетних надходжень, але і створюють передумови для організації схем ухилення від податку або отримання його незаконного бюджетного відшкодування. І хоча обсяги втрат державного бюджету від пільг з ПДВ у 2013-2014 рр. порівняно із 2011 р. зменшилися майже на третину, проте у 2015 р. – зросли до 55,4 млрд.грн. і залишаються серйозним фактором ризику для доходів бюджету у випадках, коли вони не спрямовані на розвиток економіки або вирішення важливих соціальних завдань.

Згідно із Порядком здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженим Кабінетом Міністрів України, бюджетний ризик – це ризик значного недовиконання доходної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу³³.

Причиною відхилень фактичних бюджетних показників від запланованих можуть стати зміни прогнозних макроекономічних показників, що покладено в основу розроблення бюджету. Це може бути обумовлено як зміною поточної соціально-економічної ситуації (стану світового фінансового ринку, внутрішнього попиту, обмінного курсу, відсоткових ставок тощо), так і помилками макроекономічних прогнозів та прогнозів бюджетних надходжень.

У випадках зниження бюджетних доходів відбувається зростання бюджетного дефіциту (порівняно із початкове запланованими показниками). Світова фінансова нестабільність підвищує ненадійність прогнозів ВВП у наслідок високого ступеню залежності національної економіки

³² Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 815. URL : www.liga.net.

³³ Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку / за ред. М. І. Скрипниченко. Київ, 2012. 720 с.

від зовнішніх (екзогенних) факторів, зокрема, змін, що відбуваються в економіках країн, які є найбільшими торговельними і фінансовими партнерами України³⁴, зміни цін та попиту на основні товари українського експорту. За таких умов збільшуються ризики недосягнення запланованих бюджетних показників у поточному бюджетному році (тобто бюджетні ризики за їх традиційними, найбільш поширеними визначеннями, що було наведено вище). В різних країнах, зокрема, в Угорщині дослідження ймовірності та розміру змін макроекономічних показників (порівняно з прогнозними показниками уряду) є важливою частиною оцінки поточних бюджетних ризиків³⁵. Ці оцінки базуються на виявленні економічних і соціальних факторів, що обумовлюють суттєві відхилення (як у позитивному, так і в негативному напрямках) від урядових прогнозів і створюють загрози для бюджетних цілей. До причин таких відхилень віднесено:

- ризики, пов'язані з поточною соціально-економічною ситуацією, зокрема, станом внутрішнього товарного ринку та світового фінансового ринку, динамікою внутрішнього попиту, обмінного курсу та процентних ставок;
- ризики бюджетного планування, обумовлені помилками макроекономічних прогнозів і прогнозів бюджетних надходжень;
- ризики виконання бюджету.

Крім того, враховуючи високу інерцію більшості процесів, що впливають на бюджетні показники, значна увага має приділятися тому, чи були заходи уряду достатніми для зміни негативних тенденцій минулих років. Якщо заходи уряду щодо скорочення видатків або збільшення доходів виявляються недостатньо ефективними, то це збільшує ризики недосягнення поточних бюджетних цілей.

Між тим, як підкреслюють експерти Світового банку, використання традиційних бюджетних показників для вимірювання потенційних фіскальних ризиків та оцінки майбутнього стану фіскальної системи, має такі принципові недоліки³⁶:

- короткий часовий горизонт (не лише річних, але й середньострокових бюджетів), який не дозволяє оцінювати ризики пенсійного забезпечення та державних гарантій;
- формування та виконання бюджету за касовим методом, що

³⁴ Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting. *Public Finances*. 2008. № 3. P. 391–408.

³⁵ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk* / The World Bank. Washington, 2002. P. 79.

³⁶ Haushaltsrisiken : Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC)*. februar, 2003. S. 16–17.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

залишає поза увагою накопичені зобов'язання та майбутні витрати за минулими зобов'язаннями.

Справжньою перевіркою фіскальних ризиків є періоди, коли виникає загроза економічному майбутньому країни. Міжнародний досвід дає багато прикладів того, що відсутність системного погляду на бюджетні ризики має важкі наслідки для публічних фінансів у періоди економічної або фінансової нестабільності. Приклади таких наслідків у 1980–1990-х роках³⁷:

- криза ощадних кас у США, яка коштувала платникам податків сотні мільярдів доларів;
- зобов'язання органів влади провінцій Бразилії обійшлися федеральному бюджету майже у 74 млрд дол.;
- реалізація приватними інвесторами інфраструктурних проектів будівництва та експлуатації автомагістралей на концесійній основі у Мексиці, яка призвела до бюджетних видатків у понад 6 млрд дол. (для запобігання банкрутству приватних підприємств та банків, які видали цим підприємствам кредити);
- приховані видатки, пов'язані з «втечею із бюджету» та наданням урядових гарантій банківському сектору і залізницям Чехії, були оцінені Світовим банком у майже 13% ВВП 1998 р.

Порівняльний аналіз регіональних фінансових криз кінця ХХ ст. та першого десятиріччя ХХІ ст. (Мексика – 1994 р., Аргентина – 2002 р., Південно-Східної Азії 1997–1998 рр.) засвідчив, що відсутність чітких меж відповідальності держави і приватного сектора у середньостроковій перспективі призводить до непередбачуваного розподілу між ними фінансових зобов'язань³⁸.

За таких умов зосередження на проблемах бюджетного дефіциту поточного року може спричинювати збільшення фіскальних ризиків і погіршення перспектив виконання майбутніх бюджетів³⁹. Так, за висновками Х. Полачкової, зробленими у 2004 р., у нових країнах – членах ЄС низький рівень бюджетного дефіциту та державних боргів не є гарантією фіскальної стабільності в найближчому майбутньому⁴⁰. Такі висновки підтвердилися під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

³⁷ Кузьмин Д. Факторы риска в моделях равновесия открытых экономик. *Мировая экономика и международные отношения*. 2010. № 9. С. 27.

³⁸ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. *Public Disclosure Authorized Policy Research Working Paper 2282* / World Bank Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. 2000. P. 3.

³⁹ Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. Brussels, 2004. P. 3.

⁴⁰ Haushaltsrisiken : Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTO-SAI – Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC)*. februar, 2003. S. 6–15.

Успішність бюджетної та боргової політики держави відображають не стільки традиційні показники бюджетного дефіциту (дефіциту сектора загального державного управління) та державного боргу, але насамперед потенційні бюджетні наслідки соціально-економічної політики держави.

Концепція фіскальних ризиків поряд із традиційним аналізом поточної бюджетної ситуації (показників бюджету та державного боргу) охоплює довгострокові наслідки програм і заходів, що можуть зумовити виникнення майбутніх фінансових зобов'язань держави. Широкий погляд на соціально-економічну політику держави працюватиме на упередження неочікуваних змін в обсягах державних видатків та дестабілізації бюджетної системи. Такі зобов'язання можуть бути досить різними за законодавчими обов'язками держави, ймовірністю настання та розміром і, зокрема, впливати з⁴¹:

- програм соціального захисту, що охоплюють законодавчі зобов'язання держави, зокрема, щодо виплати пенсій, допомоги при втраті роботи, нещасних випадках або захворюваннях;
- державних гарантій по кредитах суб'єктів господарювання;
- гарантій на випадок природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах (зокрема атомних електростанціях);
- гарантій населенню та суб'єктам господарювання у випадках банкрутства банків;
- необхідності захисту навколишнього природного середовища, а також здійснення витрат щодо закриття атомних електростанцій;
- майбутніх експлуатаційних витрат, пов'язаних із поточними інвестиційними рішеннями, а також підтриманням існуючої інфраструктури в належному стані з тим, щоб початкові державні інвестиції не були втрачені;
- необхідності виконання судових позовів до держави (судових рішень за правовими спорами);
- зобов'язань уряду щодо покриття збитків центрального банку, зобов'язань місцевих органів влади або державних підприємств і підприємств, що мають стратегічне значення;
- необхідності ліквідації наслідків катастроф, землетрусів, повеней та інших стихійних лих, епідемій тощо.

Для виявлення та упорядкування зобов'язань, що можуть впливати на використання ресурсів майбутніх бюджетів, Х. Полачкова запропонувала підхід, який базується на виокремленні чотирьох типів фіскальних

⁴¹ Polackova H. Government contingent liabilities : A hidden risk to fiscal stability. *The World Bank Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit Working Paper*. October, 1998.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

ризиків, кожний з яких є комбінацією двох з чотирьох характеристик можливих зобов'язань уряду⁴²:

- явні (експліцитні, закріплені в законах або договорах) або неявні, тобто приховані (імпліцитні, свого роду моральні зобов'язання уряду, що відображають очікування суспільства або вплив заінтересованих груп);
- прямі (тобто такі, що виникають у будь-якому випадку) або умовні (що виникають при настанні певних подій).

У рамках цього підходу може бути сформована матриця фіскальних ризиків, яка дозволяє упорядкувати ризики держави і визначити виважені та адекватні підходи до бюджетного планування та контролю.

Умовні зобов'язання – це додаткові бюджетні витрати держави у випадку настання певної події (зокрема, прямі та приховані державні гарантії, інші потенційні зобов'язання уряду).

Згідно з міжнародними стандартами обліку в державному секторі умовне зобов'язання – це⁴³:

- можливе зобов'язання, яке є результатом минулих подій і підтверджується настанням певної події, що не контролюється державою;
- існуюче зобов'язання, яке є результатом минулих подій, але не відображається як зобов'язання, оскільки залучення державних ресурсів для його виконання є малоімовірним або розмір цього зобов'язання важко визначити.

Зниження бюджетного дефіциту, яке супроводжується зменшенням вартості активів держави та зростанням умовних зобов'язань уряду, призводить до збільшення фіскальних ризиків та погіршує перспективи виконання майбутніх бюджетів⁴⁴.

До найбільш серйозних умовних зобов'язань уряду в більшості країн можна віднести підтримку функціонування фінансової системи, виконання зобов'язань місцевих органів влади, державних або крупних приватних підприємств, бюджетних установ та установ, що мають важливе політичне значення⁴⁵.

Умовні зобов'язання зростають за наявності слабкого фінансового сектора, недосконалої макроекономічної політики та систем регулю-

⁴² Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. 2007. С. 104.

⁴³ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. P. 3.

⁴⁴ Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability. *World Bank Premnotes*. 1998. № 9.

⁴⁵ Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. *Policy Research Working Paper*. 2000. № 2441.

вання і нагляду. За результатами аналізу бюджетних витрат, пов'язаних із ліквідацією системних банківських криз, що мали місце в 93 країнах у 1977–1998 рр.⁴⁶, виявлено 28 випадків, коли такі витрати перевищили 5% ВВП та становили, зокрема: 20% ВВП – у Японії (1990-ті роки), 25–50% ВВП – в Індонезії, Кореї, Таїланді (1997–1998 рр.), 30–55% ВВП в Аргентині, Чилі, Уругваї (початок 1980-х років).

До умовних зобов'язань уряду також належать⁴⁷:

- виплати за судовими позовами до держави, які стають відомими лише після винесення рішення. Серед прикладів таких рішень можна назвати виплати за військовими вимогами і депозитами в іноземній валюті (12% ВВП, Боснія і Герцеговина), претензій у зв'язку з приватизацією (Бразилія), повернення податків (Індонезія), компенсацій за нерухомість (Литва, Польща);
- банкрутство регіональних або місцевих органів влади. Найбільш відомим прикладом фіскального навантаження таких банкрутств є приклад Бразилії – 7% ВВП у 1993 та 12% ВВП у 1997 р. В Італії щорічні видатки центрального бюджету, пов'язані з викупом місцевих медичних установ, у 2003–2007 рр. становили 0,2–0,5% ВВП.

В умовах спаду економіки найбільших державних ресурсів потребують умовні зобов'язання, основними джерелами яких у нових країнах – членах ЄС є такі⁴⁸.

- 1) Гарантії (явні та неявні) фондів приватизації, спрямовані на зменшення витрат реструктуризації і приватизації фінансового та корпоративного секторів економіки (гірничодобувна промисловість та залізничний транспорт у Польщі, екологічні зобов'язання та заборгованість залізниці в Чехії).
- 2) Умовні зобов'язання як інструмент зміни ролі держави, що, зокрема, стосуються:
 - гарантування мінімальних пенсій або мінімальної доходності приватних пенсійних фондів у рамках масштабного реформування пенсійних систем і соціального забезпечення (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Угорщина);
 - розширення практики державно-приватного партнерства з метою розвитку інфраструктури із використанням гарантій мінімальних доходів, кредитних і валютних гарантій. При

⁴⁶ Fiscal risks : sources, disclosure, and management / Aliona Cebotari et al. Washington : International Monetary Fund, 2008. P. 12.

⁴⁷ Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. Brussels, 2004. С. 5–6.

⁴⁸ Haushaltsrisiken : Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. S. 15.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

цьому бюджетні ризики та додаткові видатки можуть бути обумовлені, зокрема, змінами законодавчих норм реалізації інфраструктурних проектів, умов оподаткування, попиту на відповідні послуги.

- 3) Умовні зобов'язання місцевих органів влади з метою сприяння розвитку економіки регіонів (Польща – борги місцевих органів влади та гарантії щодо регіонального розвитку).

За висновками німецьких експертів, з огляду на широкий спектр позицій, що можуть розглядатися як бюджетні ризики, визначення їх кількісних оцінок і майбутніх державних витрат є досить складним завданням⁴⁹. Найчастіше можуть бути оцінені прямі явні (експліцитні) зобов'язання, але їх не завжди можна повністю врахувати при формуванні бюджету. При цьому ризики, що впливають з неявних, тобто прихованих (імпліцитних) зобов'язань, зазвичай неможливо прямо врахувати у бюджетному процесі.

Експерти Світового банку успішно використовують методологію Х. Полачкової для комплексної оцінки фіскальних ризиків у постсоціалістичних країнах Європи.

Результати аналізу потенційних фіскальних ризиків, з якими може стикатися уряд Болгарії, представлені у табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Матриця фіскальних ризиків для Болгарії

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
1	2	3
Явні (зобов'язання уряду згідно із законом або договором)	<ul style="list-style-type: none">• Внутрішній та зовнішній державний борг;• майбутні пенсійні видатки, встановлені законом та програмами соціального захисту;• видатки на охорону здоров'я, встановлені законом;• видатки на реформування охорони здоров'я та пенсійної системи	<ul style="list-style-type: none">• Державні зобов'язання щодо захисту навколишнього середовища від наслідків діяльності приватизованих підприємств;• державні зобов'язання щодо підтримки банків;• зобов'язання щодо покриття політичних і середньострокових комерційних ризиків експортної страхової компанії;• зобов'язання державного Фонду сільського господарства, Агенції зі страхування експорту та Банку підтримки бізнесу

⁴⁹ Haushaltsrisiken : Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. S. 15.

1	2	3
<p><i>Неявні</i> (моральні зобов'язання уряду, що відображають головним чином суспільні очікування та вплив зацікавлених груп)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Державні інвестиції, необхідні для надання суспільних послуг відповідно до вимог вступу до ЄС; • майбутні поточні витрати за проєктами державних інвестицій 	<ul style="list-style-type: none"> • Зобов'язання щодо охорони навколишнього середовища від усіх невідомих наслідків від ядерних та токсичних відходів; • звільнення підприємств, що приватизуються, від боргових зобов'язань; • неплатежі місцевих органів влади (незалежно від наявності державних гарантій) та/або зобов'язання щодо надання критично важливих суспільних послуг; • підтримка банківського сектора у кризових умовах

Джерело: Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. Public Disclosure Authorized Policy Research Working Paper 2282 / World Bank Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. 2000. P. 6.

Болгарія наприкінці 1990-х років належала до країн Центральної та Східної Європи з найбільш високим рівнем державного зовнішнього боргу, погашення та обслуговування якого в умовах відсутності надійного доступу до ринку капіталів, збільшення вартості запозичень та коливань обмінного курсу наближалось до критичного рівня. До серйозних ризиків фіскальної стабільності Болгарії також віднесено фінансові та екологічні зобов'язання державних підприємств під час їх реструктуризації, ліквідації та приватизації. Значних інвестицій потребувало покращення інфраструктури, зокрема транспортної, модернізація енергетичного сектора відповідно до вимог ЄС. Державна програма таких інвестицій передбачала на період 2000–2015 рр. щорічні інвестиції у 0,4–0,5 млрд дол. США. Як і в багатьох інших країнах Європи, спостерігалася тенденція до зростання пенсійних виплат і видатків на охорону здоров'я⁵⁰.

Систематизація фіскальних ризиків для Угорщини (явних і неявних, прямих та умовних), представлена в табл. 3.3.

⁵⁰ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. P. 6–14.

Матриця фіскальних ризиків для Угорщини

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<p><i>Явні</i> (зобов'язання уряду згідно з законом або контрактом)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутнє фінансування охорони здоров'я (покриття дефіциту Фонду охорони здоров'я); • майбутній дефіцит коштів на виплату пенсій у рамках солідарної системи пенсійного забезпечення; • майбутні соціальні гарантії; • заборгованість по цінних паперах, емітованих центральним урядом 	<ul style="list-style-type: none"> • Гарантовані державою зобов'язання Державного банку розвитку, експортно-імпортного банку, експортно-імпортової страхової компанії, Резервного фонду для покриття пенсійних гарантій, Фонду страхування вкладів, Фонду кредитних гарантій, Фонду сільських кредитних гарантій; • гарантії захисту навколишнього середовища та інші зобов'язання Агенції з приватизації; • пенсійні гарантії в рамках нової пенсійної системи, що базується на індивідуальних пенсійних заощадженнях (враховуючи ринкові ризики приватних пенсійних фондів); • державні гарантії, надані суб'єктам приватного сектора та органам місцевого самоврядування; • гарантії щодо приватних інвестицій (концесії)
<p><i>Неявні</i> (моральні зобов'язання, що відображають очікування суспільства і вплив зацікавлених груп)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Видатки на заходи політики вступу до ЄС; • фінансування оборони відповідно до вимог НАТО у різних секторах 	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка великих і впливових банків (Postabank) та підприємств (залізниця). • Фінансування критичних послуг муніципалітетів. • Компенсації працівникам колишніх державних підприємств (у випадку втрати робочого місця). • Відшкодування недоотриманих (порівняно із плановими обсягами) доходів від експлуатації об'єктів інфраструктури (що перебувають у концесії), яких не вистачає приватним інвесторам для обслуговування боргу. • Підтримка великих підприємств у депресивних регіонах. • Зменшення заборгованості та майбутні інвестиційні видатки за програмами підтримки житлового будівництва

Джерело: Polackova H., Papp A., Schick A. *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustm ent in Hungary / The World Bank Europe and Central Asia Region. 1999. P 10.*

Отже, окрім макроекономічних показників, найбільшу небезпеку для державних фінансів Угорщини представляють⁵¹:

- 1) успадковані від старої системи ризику, пов'язані зі слабкістю банківської системи;
- 2) високий рівень державних видатків, у тому числі системи охорони здоров'я та бюджетного дефіциту;
- 3) державні зобов'язання щодо підтримки суб'єктів господарювання (підприємств, банків, фермерів, експортної діяльності), а також системи пенсійного забезпечення.

Попри те, наприкінці 1990-х років на уряд Угорщини чинився тиск у зв'язку експлуатацією об'єктів інфраструктури (платних доріг, побудованих приватними інвесторами із залученням позикових коштів), і обмеженістю одержуваних ними доходів, яких не вистачало для оплати витрат щодо обслуговування боргу.

Дії уряду Угорщини з ліквідації старих та врегулювання нових ризиків, а також щодо створення системи управління фіскальними ризиками, базувалися на двох принципах⁵²:

- прозорості – ідентифікації явних ризиків і, за можливості, їх кількісної оцінки, ідентифікації всіх ризиків минулої політики та потенційних витрат поточної політики. Прозорість бюджетних ризиків дозволяє попередити неочікувані зміни потреб у фінансових ресурсах держави;
- стримування – управління існуючими ризиками і прийняттям нових ризиків у межах затверджених бюджетних рамкових показників (зокрема, щодо обмеження запозичень місцевих органів влади та державних гарантій протягом фінансового року).

Для стримування державних гарантій в Угорщині одночасно застосовуються декілька взаємозалежних інструментів контролю⁵³:

- обов'язкове оприлюднення рішень уряду щодо наданих нових гарантій та їх умов;
- обмеження визначеним процентом доходів державного бюджету обсягу гарантованих державою зобов'язань, що відшкодовується з бюджету;
- законодавче обмеження обсягів гарантій, що надаються різними державними структурами (наприклад, Угорським банком розвитку);

⁵¹ Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary / The World Bank Europe and Central Asia Region. 1999. P. 6–7.

⁵² Там само. P. 5.

⁵³ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk* / The World Bank. Washington, 2002. P. 89.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

- контроль Міністерством фінансів договорів гарантій, що надаються урядовими структурами та іншими організаціями;
- включення до переліку інформації, що додається до річного бюджету, інформації щодо ймовірності дефолту та очікуваних платежів за кожною гарантійною угодою;
- інформування Державної служби аудиту про видачу гарантій.

Управління ризиками бюджетної сфери (сектору загального державного управління) має базуватися на новому визначенні змісту поняття «ризиків публічних фінансів». Отже, ризики публічних фінансів – це сукупність можливих наслідків рішень та заходів соціально-економічної політики держави, що обумовлюють збільшення її потенційних фінансових зобов'язань (згідно із законом або договором, під впливом громадськості або заінтересованих груп) і можливих бюджетних видатків поточного та майбутніх періодів.

За результатами проведеного аналізу можливих випадків (ситуацій) виникнення довгострокової фінансової відповідальності уряду та органів місцевого самоврядування України авторами розроблено матрицю ризиків для публічних фінансів України (табл. 3.4), що охоплює різні види ймовірних зобов'язань уряду, які можуть збільшувати видатки майбутніх бюджетів.

Таблиця 3.4

Матриця ризиків публічних фінансів України

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання (виникають в будь-якому випадку)	Умовні зобов'язання (наступають за певних умов)
1	2	3
Явні (зобов'язання уряду згідно з законом або договором)	<ul style="list-style-type: none">• Внутрішні та зовнішні запозичення центральних органів влади.• Видатки по захищених статтях, передбачені законом про бюджет.• Бюджетні видатки, пов'язані з фінансуванням дотацій Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами.	<ul style="list-style-type: none">• Державні гарантії за кредитами підприємств• Борги збиткових і нежиттєздатних державних підприємств та видатки щодо їх обслуговування.• Збільшення статутного фонду та виплата боргів НАК «Нафтогаз України».• Збільшення формування статутного капіталу державних банків.• Фінансова допомога Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутнє покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України • Податкові пільги як заміник відповідних бюджетних видатків • Субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг • Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на освіту та охорону здоров'я 	<ul style="list-style-type: none"> • Списання непогашених позичок з Єдиного казначейського рахунку Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій. • Ризики контрактів державно-приватного партнерства (щодо запозичень по проекту, гарантовані виплати за мінімальних рівнів попиту, гарантування мінімальних доходів, викупу активів⁵⁴). • Державні гарантії за різними видами кредитування (іпотечного, молодіжного, аграрного сектора, малого бізнесу). • Державні програми страхування (вкладів фізичних осіб, доходів приватних пенсійних фондів, від стихійних лих). • Державні гарантії за зобов'язаннями місцевих органів влади
<p>Неявні (моральні зобов'язання уряду, що виникають під впливом громадськості і зацікавлених груп)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутні поточні витрати за інвестиційними проектами держави. • Програми соціального захисту, не передбачені законодавством. • Майбутнє фінансування охорони здоров'я. • Видатки, пов'язані із виконанням норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. • Майбутні державні пенсії, не передбачені законодавством. • Накопичена заборгованість бюджету перед платниками податків (відшкодування ПДВ). • Надміру сплачені податки (недоїмка мінус податковий борг). 	<ul style="list-style-type: none"> • Дефолти державних або стратегічних приватних суб'єктів господарювання по негарантованих зобов'язаннях. • Підтримка банків. • Звільнення підприємств, що приватизуються, від боргових зобов'язань. • Підтримка НБУ за його зобов'язаннями, у т.ч. підтримка національної грошової одиниці. • Захист навколишнього середовища. • Ліквідація наслідків стихійних лих. • Фінансування військових операцій. • Забезпечення життєдіяльності (у випадках виникнення загроз) житлово-комунального господарства, енергетики та інших об'єктів інфраструктури.

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> • Пільги окремим категоріям громадян. • Фінансова допомога на фінансування майбутніх видатків з експлуатації та технічного обслуговування об'єктів місцевої інфраструктури, створених із залученням коштів державного бюджету 	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка недержавних пенсійних фондів.

Найчастіше можуть бути оцінені явні (прямі або умовні) зобов'язання уряду. Закони України «Про Державний бюджет України» різних років передбачали, зокрема:

- дотацію Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами;
- видатки щодо списання непогашеної позички, наданої Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій;
- видатки щодо списання непогашеної позики, наданої Українській академії аграрних наук, Українській державній насіннєвій інспекції та Державній службі з охорони прав на сорти рослин, за рахунок коштів, залучених державою від Міжнародного банку реконструкції та розвитку;
- випуск облігацій внутрішньої державної позики з подальшим придбанням у державну власність акцій додаткової емісії Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» у межах обсягів, передбачених у затвердженому фінансовому плані цієї компанії.

Але при формуванні навіть річного бюджету не завжди вдається оцінити та врахувати прямі умовні зобов'язання уряду, тому бюджети різних років містять положення щодо здійснення державних запозичень понад граничний розмір дефіциту Державного бюджету України з відповідним коригуванням загального обсягу державного боргу. Це стосується, зокрема:

- забезпечення фінансування захищених видатків державного

⁵⁴ Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Світовий банк, 2016. С. 45.

бюджету (у разі недоотримання доходів загального фонду державного бюджету згідно з помісячним розписом);

- поповнення статутних капіталів державних банків;
- придбання акції банків (часток, паїв) в обмін на державні облігації України (за рішенням Кабінету міністрів України),
- надання кредитів і безповоротної фінансової допомоги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (за умови, що його фінансові можливості вичерпані);
- надання інших видів фінансової допомоги банкам;
- здійснення відшкодування податку на додану вартість.

За рекомендаціями МВФ для забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері матеріали щодо бюджетних ризиків мають додаватися до річного бюджету із виокремленням таких груп ризиків, як⁵⁵:

- зміна припущень макроекономічного прогнозу, покладеного в основу розроблення бюджету, та вплив таких змін на дефіцит бюджету і ключові показники доходної та видаткової частин бюджету;
- умовні зобов'язання;
- видатки, обсяг яких важко визначити під час формування бюджету.

Якщо в 1999 р. лише 14,3% країн ОЕСР зазначили, що уряд регулярно готує доповідь щодо довгострокового розвитку державних фінансів (на 10–40 років), то в 2012 р. уже дві третини країн готували такі документи на 31–50 років, переглядаючи їх кожні 3–5 років після призначення нового уряду⁵⁶.

Так, у США розробляються довгострокові оцінки вартості програм соціального страхування на 10 та 75 років (із різними припущеннями щодо розвитку економіки, демографічної ситуації та рівня державних видатків – «високі» приблизно вдвічі перевищують «низькі») з метою визначення фінансового розриву між видатками та очікуваними доходами, зважаючи на «середні видатки»⁵⁷.

В Австралії «Хартія про бюджетну чесність» (1996 р.) вимагає, щоб

⁵⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. 2007. С. 114.

⁵⁶ The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 1999. P. 10; Strengthening Budget Institutions In Oecd Countries. Results Of The 2012 OECD Budget Practices And Procedures Survey, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Paris, 2013. P. 10, 80.

⁵⁷ Haushaltsrisiken : Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. S. 26.

кожні 5 років розроблявся «Договір поколінь» на наступні 40 років, котрий базується на існуючій системі соціального страхування.

У Новій Зеландії Закон про бюджетну відповідальність (1994 р.) вимагає оприлюднення бюджетних ризиків, які можуть суттєво впливати на бюджет (понад 10 млн дол. у рік), або коли йдеться про рішення, що матимуть довгострокові наслідки. Виключенням із Закону є випадки, коли за висновками міністра фінансів оприлюднення ризиків порушує економічні інтереси країни, її безпеку чи оборону, а також міжнародні відносини уряду. Крім того, Закон передбачає оприлюднення Доповіді про бюджетну стратегію та тенденції розвитку бюджетно-податкової сфери щонайменше на 10 років, зокрема, сценарії щодо стану державних фінансів за різних макроекономічних та фінансово-політичних припущень⁵⁸.

Отже, показники балансу бюджету або поточного рівня державного боргу не є надійною базою позитивної оцінки стану публічних фінансів. Концепція ризиків публічних фінансів охоплює широкий спектр зобов'язань, програм та заходів уряду, які визначатимуть потенційні потреби у державних коштах. Доповнення традиційного бюджетного аналізу аналізом діяльності органів загальнодержавного управління, що явно або неявно, відповідно до законодавства чи моральної або соціальної відповідальності обумовлює майбутні бюджетні зобов'язання, дозволить отримувати цілісне уявлення про довгостроковий стан публічних фінансів країни та перспективи фіскальної стабільності.

3. Завдання та заходи щодо зменшення ризиків публічних фінансів України

Зменшення ризиків публічних фінансів потребує створення умов для підвищення якості бюджетного процесу та ефективності бюджетних рішень, здійснення послідовних кроків із забезпечення бюджету надійними джерелами доходів, реформування видаткової частини бюджету, а також формування ефективного місцевого самоврядування.

Необхідність створення правових умов, що забезпечують належну якість і відкритість бюджетного процесу, впливає з положень теорій суспільних благ та суспільного вибору. Як відомо, положення теорії суспільних благ базуються на припущенні про те, що політики знають потреби громадян країни і прагнуть приймати рішення щодо державних видатків, які відображають волю більшості та сприяють максимізації суспільного добробуту. З огляду на ці припущення депутати

⁵⁸ Там само. С. 36–38.

не переслідують ніяких особистих цілей, а лише відображають уподобання своїх виборців. Однак іще 70 років тому Й. Шумпетер показав, що найважливішим мотивом діяльності депутатів та кожної партії є прагнення прийти до влади або залишитися у ній, тоді як вирішення соціальних завдань є лише побічним продуктом боротьби за політичну владу⁵⁹. Враховуючи це, у працях розробників теорії суспільного вибору зазначається, що підходи до створення правових норм у сфері надання суспільних благ та їх фінансування (тобто у сфері публічних фінансів), мають визначати межі поведінки індивідів у процесі прийняття колективних рішень, обмежуючи їх дії під час переслідування ними своїх власних цілей⁶⁰.

Ефективність правових норм щодо прийняття бюджетних рішень значною мірою залежить від процедур їх прийняття та інформації, що надається на етапі їх обговорення. У теорії суспільного вибору доведено, що справедливий і ефективний вибір правил є можливим лише в тому випадку, коли його розробники не мають уявлень про конкретні рішення і конкретні деталі питань, які регламентуватимуться цими правилами, тобто коли невідомо, на кого конкретно і як саме вплинуть правила, що приймаються⁶¹. Цей висновок має принципове значення для організації бюджетного процесу, справедливість та ефективність якого у частині визначення загального обсягу бюджетних видатків можуть бути забезпечені тільки тоді, коли на етапі його затвердження депутати не матимуть інформації щодо конкретних напрямів використання бюджетних коштів.

За Бюджетним кодексом України (ст. 38) разом із проектом закону «Про Державний бюджет України», схваленим Кабінетом Міністрів України, депутати отримують показники видатків та кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою і програмною). При цьому Регламент Верховної Ради України визначає, що народні депутати та комітети можуть вносити пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету (ст. 156), а також те, що такі ключові показники бюджету, як загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету приймаються лише на етапі розгляду проекту закону у другому читанні (ст. 158). Тобто існуючі бюджетні процедури не сприяють забезпеченню ефективності бюджетних рішень,

⁵⁹ Шумпетер Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. Москва : Экономика, 1995. 540 с.

⁶⁰ Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. *Сочинения*. / гл. ред. кол. : Р. М. Нуреев. Москва : "Таурис Альфа", 1997. Т. 1. С. 351–359. (Нобелевские лауреаты по экономике).

⁶¹ Доллан Э. Дж., Линдсей Д. Микроэкономическая модель / под общ. ред. Б. Лисовика, В. Лукашевича ; пер. с англ. В. Лукашевича. С.-Петербург., 1992. С. 370.

оскільки депутати визначають рамки бюджету, маючи повну інформацію про те, хто і стільки бюджетних коштів отримує.

Ефективність бюджетного процесу значною мірою залежить також від забезпечення певного балансу бюджетних повноважень органів виконавчої та законодавчої влади, по-перше, в питаннях втручання законодавчого органу влади у підготовлений виконавчою владою проект бюджету, по-друге, в питаннях внесення змін виконавчими органами влади до затвердженого органом законодавчої влади бюджету⁶². Недоліком надання необмежених повноважень органам законодавчої влади щодо внесення поправок до проекту бюджету є те, що бюджетна політика має визначатися на середньострокову перспективу, створюючи певні гарантії її прогнозованості та забезпечення стабілізуючого впливу на економічні рішення суб'єктів господарювання. За необмежених бюджетних повноважень законодавчої влади виникають ризики порушення середньострокової бюджетної стратегії та невваженого підходу до розроблення бюджету, оскільки її представники можуть орієнтуватися на вирішення поточних питань. Щоправда, позбавлення законодавців права вносити зміни до проекту бюджету, підготовленого органами виконавчої влади, фактично позбавляє представників виборців можливості впливати на формування бюджету. Компромісний варіант полягає в тому, що загальна сума бюджетних видатків ухвалюється до обговорення детальних складових бюджету, що має здійснюватися на останньому етапі затвердження бюджету⁶³.

Такий підхід застосовується, наприклад, у скандинавських країнах. Так, у Швеції повноваження парламенту щодо внесення органами законодавчої влади змін до проекту бюджету на стадії його прийняття фактично обмежуються лімітами на асигнування, що були ухвалені парламентом раніше, тобто при затвердженні видаткової частини бюджету використовується двоступенева система голосування⁶⁴. У першому читанні відбувається голосування щодо кожної з 27 функціональних груп бюджетних видатків. При розгляді бюджету в другому читанні кожна пропозиція щодо збільшення асигнувань по окремих підгрупах видатків має отримати більшість голосів для відповідного зменшення інших асигнувань у межах тієї самої групи видатків, оскільки функціональна

⁶² The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, № 3. P. 134–136.

⁶³ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century : a global perspective. Cambridge university press, 2000. P. 156.

⁶⁴ Lindstrom E. Regulating public spending – some Swedish experiences. Paris : Cour des Comptes, 2007. 10 p.

структура видатків бюджету вже була визначена в першому читанні. Введення нових бюджетних процедур після кризи 1990-х років дозволило скоротити держаний борг із 70% ВВП у 1997 р. до 54% у 2006 р. та приблизно 49% ВВП у 2012 р., а державні видатки – з 60 до 52% ВВП.

У Норвегії парламент також встановлює ліміти видатків до розгляду детального бюджету, що обмежує його повноваження стосовно внесення змін на етапі розгляду бюджету в другому читанні, коли парламент може лише перерозподіляти видатки в межах встановлених лімітів.

Для зменшення ризиків публічних фінансів України необхідно створити інституційні умови, які б забезпечували формування виважених бюджетних рішень і базувалися на жорстких процедурах формування та прийняття бюджету, до яких, зокрема, слід віднести:

- широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, які покладено в основу формування бюджету;
- оцінку бюджетних ризиків;
- аналіз середньострокових наслідків державних запозичень і гарантій уряду на економіку країни та систему публічних фінансів, оцінку впливу видатків з обслуговування та погашення державного (прямого та гарантованого) боргу на фінансування основних функцій держави. Обов'язковою складовою процесу підготовки відповідних рішень має бути розробка середньострокових балансів сектора загального державного управління;
- удосконалення процедур прийняття рішень щодо видатків державного бюджету, які мають включати такі послідовні кроки: затвердження загального обсягу видатків державного бюджету (узгодженого з прогнозом доходів державного бюджету та бюджетного дефіциту); затвердження видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації (у межах затвердженого загального обсягу видатків) за кожною з 10 функціональних груп видатків; затвердження видатків за підрозділами функціональної класифікації, при обговоренні яких кожна пропозиція щодо збільшення видатків має розглядатися лише за умов відповідного зменшення інших видатків у межах тієї ж групи функціональних видатків, тобто не перевищувати обсяг видатків, затверджений за відповідним розділом. Показники видатків за головними розпорядниками бюджетних коштів можуть обговорюватися і затверджуватися лише після визначення обсягів видатків за підрозділами функціональної класифікації.

Важливою умовою забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є те, щоб пропозиції щодо додаткових доходів та видатків вносили-

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

лися в законодавчий орган у формі, що узгоджується із представленням першого проекту бюджету⁶⁵. Законодавством багатьох країн передбачені однакові процедури як розгляду і затвердження бюджету, так і внесення змін до нього. Враховуючи це, необхідно відмовитися від внесення змін до державного бюджету України за спрощеною процедурою.

Практика країн ОЕСР щодо забезпечення бюджетної транспарентності та ухвалення законодавчими органами влади «дисциплінованого» бюджету включає підготовку не лише місячних (квартальних) та річних бюджетних звітів, але й спеціальних бюджетних звітів за період повноважень центральних і місцевих органів влади, а також надання міністерством фінансів парламенту (при затвердженні підсумків виконання щорічного бюджету) інформації щодо причин суттєвих розбіжностей між фактичними та запланованими показниками. Таку практику доцільно запровадити й в Україні.

Передумовою ефективного функціонування бюджетних систем у сучасних умовах є встановлення певних фіскальних правил, які вважають найважливішими нововведеннями останніх двох десятиріч⁶⁶. Такі норми зазвичай обмежують ключові показники бюджету (рівень бюджетного дефіциту, боргу держави, загального обсягу бюджетних доходів та видатків). І хоча результати емпіричних досліджень не дають однозначної відповіді щодо впливу фіскальних норм на зменшення ризиків функціонування системи публічних фінансів, але важливий висновок полягає в тому, що такі норми мають бути доповненням до виважених процедур прийняття бюджетних рішень і бюджетного процесу загалом і примусити уряд жити відповідно до наявних коштів⁶⁷.

Загальновідомим прикладом фіскальних правил є Маастрихтські критерії, що обмежують рівень боргу та дефіцит сектора загального державного управління країн – членів ЄС. І хоча в умовах глобальної фінансової кризи багато країн ці правила порушували, їх дію ніхто не відміняв.

Між тим Бюджетний кодекс України встановлює обмеження у 60% ВВП лише щодо державного прямого та гарантованого боргу, але без врахування місцевого боргу та боргу Пенсійного фонду і фондів загальнообов'язкового соціального страхування. Загальний обсяг місцевого боргу та боргу, гарантованого Автономною

⁶⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой / МФ. 2007. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.

⁶⁶ Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2003. Vol. 3, № 3. P. 7–34; Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules : Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 2.

⁶⁷ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century : a global perspective. P. 161–162.

Республікою Крим чи територіальною громадою міста обмежується лише середньорічним індикативним прогнозним обсягом (на наступні за плановим два бюджетні періоди) надходжень бюджету розвитку. При цьому за гарантійними зобов'язаннями, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, взагалі не встановлюється будь-яких обмежень.

Необхідно враховувати, що в умовах України формування доходів місцевих бюджетів тісно пов'язані з доходами державного бюджету – значна їх частка припадає на трансферти із державного бюджету, обсяг яких, як зазначалося вище, щороку зростає. За таких умов здійснення місцевих запозичень може мати значні зовнішні ефекти» – у випадку неплатоспроможності місцевих органів влади їх боргові зобов'язання, за певних обставин, буде змушена виконувати держава, якщо не прямо, шляхом погашення боргів, то опосередковано – шляхом збільшення трансфертів місцевим бюджетам для фінансування соціально значущих бюджетних благ та послуг. Отже, в умовах України є абсолютно необхідним застосування загального підходу до обмеження запозичень органів влади всіх рівнів, а не тільки центральних. Тому п. 2 ст. 18 Бюджетного кодексу України має поширювати граничне обмеження на загальний обсяг державного і місцевого боргу, а також боргу, гарантованого державою, АР Крим і територіальними громадами міст.

За рекомендаціями МВФ фіскальні операції позабюджетних фондів обов'язкового соціального страхування мають включатися до бюджетного процесу з тим, щоб забезпечувати здійснення уніфікованого контролю за бюджетно-податковою політикою⁶⁸. Ідеальним варіантом є затвердження видатків таких фондів парламентом. Так, у Франції уряд готує звіт щодо реалізації фінансової стратегії, що охоплює ключові показники функціонування сектора загального державного управління. У США до процесу моніторингу федерального бюджету включено показники фондів соціального захисту і поштової служби. У Великій Британії парламент затверджує доходи та видатки Національного страхового фонду.

В умовах України моніторинг бюджетного дефіциту не може обмежуватися дефіцитом Державного бюджету України, а має включати також показник дефіциту сектора загального державного управління. Важливою передумовою забезпечення контролю за макроекономічними показниками є щонайменше інформування Верховної Ради України про доходи та видатки сектора загального державного управління.

⁶⁸ *Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. 2007. С. 85.*

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

До ключових напрямів зменшення ризиків публічних фінансів також слід віднести:

- підвищення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури завдяки збільшенню інвестиційної складової та зменшенню частки поточних видатків бюджету;
- зниження витрат на утримання управлінського персоналу (за рахунок усунення дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, приведення умов оплати їх праці у відповідність до зростання продуктивності національної економіки);
- реформування соціальних видатків держави шляхом законодавчого скорочення соціальних пільг, привілеїв та виплат, не пов'язаних із соціальним захистом малозабезпечених верств населення, та перехід до надання соціальних пільг і допомоги на основі сукупного сімейного доходу. Це питання має розглядатися не лише в контексті скорочення державних видатків, але й зменшення соціальної нерівності в суспільстві;
- приведення тарифів на енергоносії та житлово-комунальні послуги у відповідність із економічно обґрунтованими витратами з їх надання (з одночасним підвищенням ефективності заходів адресної допомоги незахищеним верствам населення). Це дозволить відмовитися від видатків державного бюджету, пов'язаних із наданням субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги населенню з водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення затвердженим тарифам.

Необхідно звернути увагу на те, що вагомим фактором ризику для бюджетного стимулювання економічного розвитку України є висока корупційна складова бюджетних видатків. У рейтингу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму за показником «марнотратність державних видатків» Україна посідає одне з останніх місць – 143-є з 148⁶⁹, що значно нижче інтегрального показника країни (84-є місце). Забезпечення ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків потребує серйозних антикорупційних перетворень.

Зменшення ризиків публічних фінансів, пов'язаних з фінансовим забезпеченням пенсійних виплат, лежить насамперед у площині реформування видаткової частини Пенсійного фонду, а отже, – у подальшому

⁶⁹ The Global Competitiveness Report 2013–2014 / World Economic Forum. 2013. 549 p.

реформуванні пенсійної системи України. Як підкреслює австрійський професор Х. Крамер, фінансові труднощі держави, що виникли в результаті кризи, змушують відмовитися від повільного проведення реформ держави і управління⁷⁰. Наочним прикладом успішного проведення непопулярних реформ може слугувати реформа державних фінансів, проведена у Швеції в 1990-х роках.

Шведська економіка та її державні фінанси перебували у глибокій кризі на початку 1990-х років – ВВП падав три роки поспіль (у 1991–1993 рр.), безробіття у 1993 р. зросло до 9%, ринок нерухомості розвалився та супроводжувався банкрутством банків. Під час цієї кризи було започатковано програму консолідації державних фінансів, у рамках якої запроваджено суттєві обмеження соціальних послуг держави:

- зменшено гарантії щодо підтримки доходів у випадку хвороби та безробіття;
- встановлено обмеження щодо індексації пенсій;
- прийнято рішення щодо проведення пенсійної реформи, яка була завершена до початку 1999 р.⁷¹.

Згідно з програмою консолідації державних фінансів Швеції набрав чинності новий закон про бюджет, який суттєво вдосконалив бюджетний процес, у т.ч. процедури розгляду та затвердження бюджету. У рамках нового бюджетного процесу в бюджетних документах окреслюються середньострокові перспективи макроекономічного розвитку країни та стану її державних фінансів. У цих документах уряд має показати, що його бюджетна політика відповідає середньостроковим цілям економічного розвитку, або запропонувати шляхи врегулювання виникаючих протиріч. Проект закону про бюджет включає підрозділ, який окреслює перспективи забезпечення довгострокової стабільності державних фінансів, у т.ч. на основі перевищення доходів над видатками та зменшення розмірів державного боргу. Досягнення відповідних кількісних цілей є необхідною передумовою підготовки до очікуваних змін у віковій структурі населення.

Фінансування зростаючих пенсійних виплат потребуватиме збільшення доходів Пенсійного фонду України. Однак при вирішенні такого завдання необхідно враховувати, що висока мобільність факторів праці й капіталу в сучасних умовах глобалізованого світу та підвищення

⁷⁰ Kramer H. Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Wien. 2009, september. URL : http://www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf.

⁷¹ Wunder O. Das Nordische Modell : Vorbild für Europa? Greifswald, 2009. S. 5, 14; Marterbauer M. Der schwedische Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. *Forum Politische Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. Innsbruck, 1998. S. 70–75.

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

конкуренції країн з низькими витратами праці суттєво обмежують національні можливості оподаткування факторів виробництва, у т.ч. і стягнення зборів з обов'язкового соціального страхування. В Україні мова повинна йти, перш за все, про збільшення надходжень до Пенсійного фонду завдяки детінізації доходів, що потребує проведення системних заходів щодо зменшення тіньових і корупційних доходів та одночасного виявлення тих, хто потребує допомоги держави. До таких заходів, зокрема, слід віднести:

- проведення загального заповнення нульової податкової декларації (доходи, рухоме та нерухоме майно, частки в корпоративній і комерційній власності, коштовності, картини тощо);
- запровадження загального щорічного декларування доходів і майна;
- суттєве зниження існуючої межі (150 тис. грн) на проведення готівкових розрахунків.

В останнє десятиріччя у багатьох країнах світу відбуваються процеси реформування податкових систем, спрямовані на зменшення негативного впливу податків на умови конкуренції та інвестиційні рішення економічних суб'єктів, зокрема, шляхом зменшення оподаткування факторів виробництва та підвищення ролі податків на споживання. За результатами досліджень експертів Єврокомісії, зменшення рівня оподаткування праці на 1% ВВП із відповідним збільшенням оподаткування споживання в довгостроковій перспективі збільшує реальний ВВП на 0,2% та зайнятість на 0,25%⁷². Щоправда, такий перерозподіл податкового навантаження може призводити до порушення податкової справедливості, оскільки збільшує оподаткування сімей з низьким рівнем доходів, та до посилення диференціації доходів між тими, хто отримує заробітну плату, та тими, хто не бере участі у виробничій діяльності. Тому такі реформи мають доповнюватися відповідними заходами соціального захисту сімей із низьким рівнем доходів.

⁷² Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2008. Die Qualität der öffentlichen Finanzen und ihre Rolle für die Steuerungsinstrumente der EU / Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel. 24.6.2008. S. 7.

Контрольні запитання

Охарактеризуйте теоретичні аспекти оподаткування.

Дайте визначення та проаналізуйте ризики формування публічних фінансів.

В чому полягають завдання щодо зменшення ризиків публічних фінансів України?

Як Ви розумієте ідею розподілу податкового навантаження? Який її зв'язок із платоспроможністю?

В чому полягають проблеми реформування податкової системи України?

Дайте характеристику принципу платоспроможності.

В чому особливості принципу економічних можливостей?

Охарактеризуйте принцип еквівалентності.

В чому полягають особливості теорії оптимального оподаткування?

Дайте визначення ризику. Охарактеризуйте бюджетні ризики.

Як визначається податковий ризик?

Що розуміють під ризиками публічних фінансів? Дайте характеристику Концепції фіскальних ризиків.

Які зобов'язання належать до умовних зобов'язань уряду?

Дайте характеристику матриці фіскальних ризиків для Болгарії.

Обґрунтуйте систематизацію фіскальних ризиків для Угорщини.

У чому полягають особливості ризиків публічних фінансів України?

Тестові завдання

1. Податки – це

- a) обов'язкові платежі юридичних осіб до місцевих бюджетів залежно від розміру доходів;
- b) примусові збори, що стягуються відповідно до загальних правових норм без претензії на послугу у відповідь;
- c) еквівалентні платежі до бюджетів усіх рівнів, що мають законодавчу основу;
- d) усі відповіді правильні.

2. Згідно з міжнародними стандартами в державному секторі умовне зобов'язання – це

- a) можливе зобов'язання, яке є результатом минулих подій і підтверджується настанням певної події, що не контролюється державою;

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

- b) існуюче зобов'язання, яке є результатом минулих подій, але не відображається як зобов'язання, оскільки залучення державних ресурсів для його виконання є малоімовірним або розмір цього зобов'язання важко визначити;
- c) варіанти а та b правильні;
- d) правильної відповіді не має.

3. Окрім макроекономічних показників, найбільшу небезпеку для державних фінансів Угорщини представляють:

- a) успадковані від старої системи ризику, пов'язані зі слабкістю банківської системи;
- b) високий рівень державних видатків, у тому числі системи охорони здоров'я та бюджетного дефіциту;
- c) державні зобов'язання щодо підтримки суб'єктів господарювання (підприємств, банків, фермерів, експортної діяльності), а також системи пенсійного забезпечення;
- d) усі відповіді правильні.

4. За рекомендаціями МВФ виокремлюють такі групи ризиків, як:

- a) зміна припущень макроекономічного прогнозу, покладеного в основу розроблення бюджету, та вплив таких змін на дефіцит бюджету і ключові показники доходної та видаткової частин бюджету;
- b) умовні зобов'язання;
- c) видатки, обсяг яких важко визначити під час формування бюджету;
- d) всі відповіді правильні.

5. Що таке горизонтальна справедливість?

- a) утримання різних податків з індивідів, що відрізняються платоспроможністю;
- b) рівне ставлення до індивідів при їх рівній платоспроможності;
- c) правильна відповідь а та b ;
- d) не має правильної відповіді.

6. До ключових напрямів зменшення ризиків публічних фінансів слід віднести:

- a) підвищення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури завдяки збільшенню інвестиційної складової та зменшенню частки поточних видатків бюджету;

- b) зниження витрат на утримання управлінського персоналу;
- c) формування соціальних видатків держави шляхом законодавчого скорочення соціальних пілг, привілеїв та виплат, не пов'язаних із соціальним захистом малозабезпечених верств населення;
- d) всі відповіді правильні.

7. Для зменшення ризиків публічних фінансів України необхідно процедури формування та прийняття бюджету, до яких слід віднести:

- a) широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, які покладено в основу формування бюджету;
- b) оцінку бюджетних ризиків;
- c) удосконалення процедур прийняття рішень щодо видатків державного бюджету;
- d) всі відповіді правильні.

8. Хто показав, що найважливішим мотивом діяльності депутатів та кожної партії є прагнення прийти до влади або залишитися у ній, тоді як вирішення соціальних завдань є лише побічним продуктом боротьби за політичну владу?

- a) Е. Б Аткінсон;
- b) Й. Шумпетер;
- c) А. Сміт;
- d) Дж. С. Мілль.

9. Ідею розподілу податкового навантаження, яке має бути прив'язане до платоспроможності розвиває.

- a) Е. Б Аткінсон;
- b) Й. Шумпетер;
- c) А. Сміт;
- d) Дж. С. Мілль.

10. Які фактори дозволяють якомога точніше врахувати платоспроможність платника податку:

- a) податок стягується із загального доходу платника податків із застосуванням єдиної податкової ставки, а не з його окремих частин;
- b) податок розраховується на базі нетто-доходу, тобто доходу за вирахуванням витрат, пов'язаних з його одержанням;
- c) податок на доходи є особистим у тому розумінні, що він враховує особисті обставини платника податків;

Тема 3. Державні доходи та ризики формування публічних фінансів

d) всі відповіді правильні.

11. Які можливі варіанти використання принципу платоспроможності?

- a) рівної абсолютної «жертви»;
- b) рівної відносної «жертви»;
- c) рівної граничної «жертви»;
- d) всі відповіді правильні.

ТЕМА 4.

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

1. Тенденції зміни державних видатків: історичний аспект.
2. Рівень державних видатків: теоретичний аспект.
3. Форми державної підтримки підприємств України.
4. Держава як суб'єкт економічної діяльності на центральному та місцевому рівнях.
5. Шляхи та передумови забезпечення ефективної державної підтримки підприємств.
Контрольні запитання.
Тестові завдання.

1. Тенденції зміни державних видатків: історичний аспект

В Україні обговорення проблем державних видатків відбувається, частіше за все, у процесі прийняття чергового державного бюджету та концентрується навколо поточних бюджетних проблем, особливо на необхідності збільшення конкретних груп витрат. У 2017 р. в Україні публічні видатки (видатки сектору загального державного управління) становили 41,7% ВВП, що значно менше, ніж у деяких розвинутих країнах Європи, зокрема, у Франції (56,5% ВВП), Фінляндії (53,7%), Бельгії (52,2%), Норвегії (50,0%), а також у Австрії, Швеції та Італії, де вони становлять близько 49% ВВП. Однак, рівень публічних видатків в Україні перевищує відповідні показники деяких постсоціалістичних країн Європи – Литви (33,3% ВВП), Румунії (33,4%), Латвії (38,0%), Болгарії (38,8%) тощо.

Прийняття стратегічних рішень у сфері державних видатків вимагає теоретичного аналізу чинників, які впливають на зміну їх рівня і структури, а також узагальнення досвіду різних країн у вирішенні проблеми оздоровлення державних фінансів.

У ХХ ст. зростання державних видатків відбувалося практично в усіх країнах світу. За час, який минув між початком 80-х років ХІХ ст. і періодом після Другої світової війни, видатки бюджетів промислово розвинутих країн збільшилися в середньому приблизно з 10 до 30% ВВП. За 1960-1995 рр. відбулося їх збільшення ще в середньому на 20 процентних пунктів (або приблизно до 50% ВВП), тобто такою самою мірою, як за попередні 100 років.

Тема 4. Трансформація державних видатків

Швидке зростання державних видатків порівняно із зростанням ВВП після Другої світової війни значною мірою було пов'язано з розширенням функцій держави щодо надання соціальних послуг, створенням соціальної інфраструктури та фінансуванням відповідних послуг. У середині 50-х років ХХ ст. у багатьох країнах світу основну частину нового житла було створено завдяки участі держави: у Швеції – 97%, у ФРН – 90-95%, у Франції – 91%, у Данії – 85%¹.

Зростання державних витрат у другій половині ХХ-го сторіччя у країнах із ринковою економікою супроводжувалося поліпшенням якості життя громадян: розширенням соціальних гарантій держави, підвищенням рівня освіти, покращенням системи охорони здоров'я і житлових умов, збільшенням тривалості життя населення. Це відбувалося не тільки завдяки розширенню соціальних гарантій держави, але і проведенню стабілізаційної економічної політики з метою досягнення повної зайнятості та високих темпів економічного зростання. В цей період частина державних витрат фінансувалася за рахунок державних запозичень. Завдяки впливу кейнсіанства на економічну політику, зростання державних витрат і бюджетного дефіциту вважалися допустимими явищами.

Високий бюджетний дефіцит спричиняє зростання державних боргів. Наприкінці 1970-х років рівень державного боргу у європейських країнах збільшився. В 1996 р. мінімальний рівень державного боргу зберігався у Естонії (7,0% ВВП), у Латвії та Литві він становив близько 13%, тоді як у багатьох країнах Європи він перевищував 50% ВВП, а у Бельгії, Греції та Італії – 100% ВВП. Нова хвиля зростання державного боргу спостерігалася у багатьох країнах Європи після кризи 2008-2009 рр. Так, у Греції у 2010 р. він сягнув 146,2% ВВП, а після 2013 рр. – перевищує 175%. У 2012-2016 рр. рівень державного боргу у середньому по країнах ЄС становив близько 84% ВВП (табл. 3.1).

Таблиця 3.1.

Державний борг у країнах ЄС у 1996-2016, % ВВП

	1996	2000	2006	2010	2012	2016
1	2	3	4	5	6	7
ЄС- 28 країн	:	60,1	60,1	79,0	84,0	83,4
Бельгія	128,0	108,8	91,0	99,7	104,3	106,1
Болгарія	:	71,2	21,0	15,3	16,7	29,6
Чехія	11,6	17,0	27,7	37,4	44,5	36,8
Данія	:	52,4	31,5	42,6	44,9	37,2

¹ Мэддисон А. Экономическое развитие в странах Запада. Москва, 1967. С. 159; Перович М. М. Государственно-монополистический капитализм во Франции. Киев : Наукова думка, 1969. С. 396.

Продовження табл. 3.1.

1	2	3	4	5	6	7
Німеччина	57,6	58,9	66,5	81,8	80,7	68,5
Естонія	7,5	5,1	4,4	6,6	9,7	9,2
Ірландія	69,9	36,1	23,6	86,0	119,9	73,5
Греція	101,3	104,9	103,6	146,2	159,6	178,5
Іспанія	65,6	58,0	38,9	60,1	85,7	99,0
Франція	60,0	58,9	64,6	85,3	90,6	98,0
Хорватія	25,5	35,5	38,7	57,3	69,5	80,5
Італія	116,3	105,1	102,6	115,4	123,4	131,4
Кіпр	50,3	55,7	59,3	56,8	80,1	105,5
Латвія	13,3	12,1	9,6	47,3	41,6	40,3
Литва	13,9	23,5	17,2	36,2	39,8	40,0
Люксембург	:	7,2	7,8	19,8	22,0	20,7
Угорщина	71,2	55,3	64,5	80,2	78,4	76,0
Мальта	38,7	60,9	64,5	67,5	67,7	55,5
Нідерланди	71,4	52,1	45,2	59,3	66,2	61,9
Австрія	68,3	66,1	67,3	82,7	81,9	83,0
Польща	42,4	36,5	46,9	53,1	53,7	54,2
Португалія	59,5	50,3	69,2	96,2	126,2	129,2
Румунія	10,6	22,5	12,4	29,8	37,0	37,3
Словенія	21,6	25,9	26,0	38,4	53,8	78,7
Словаччина	30,5	49,6	31,0	41,2	52,2	51,8
Фінляндія	55,3	42,5	38,2	47,1	53,9	63,0
Швеція	69,8	50,7	43,9	38,6	38,1	42,4
Велика Британія	44,3	37,0	40,7	75,2	84,1	87,9

Джерело: складено авторами за даними Євростату

Зростання державних витрат, яке фінансується за рахунок боргів, призводить до зростання процентних виплат, отже – вимагає нового збільшення державних витрат. Підвищення попиту держави на ринку капіталів, розширення державної діяльності з метою досягнення повної зайнятості та надання соціальних гарантій мали негативний вплив на економічне зростання. Результатом такої фінансової політики у країнах ЄС стало скорочення податкових надходжень внаслідок як уповільнення економічного зростання, так і пошуку економічними суб'єктами шляхів зниження податкового навантаження (законними шляхами). Усе це показало, що існують межі державної діяльності².

² Warlitzer H. Staatsausgaben und Staatsquoten im internationalen Vergleich. *IW-trends*. 1999. № 2. S. 56.

За досвідом багатьох країн у 1980-1990 рр. кейнсіанські методи антициклічного регулювання втратили свою ефективність внаслідок ускладнення економічних систем під впливом науково-технічного прогресу, збільшення кількості підприємств та ускладненням їх взаємозв'язків. Основні заперечення проти активної фіскальної політики пов'язані з наступними обставинами³. По-перше, важливою особливістю відповідних заходів є їх запізнювання, оскільки як для діагностики ситуації, так і для усунення кон'юнктурних коливань потрібен час. З моменту прийняття рішень і до отримання результатів від ужитих заходів ситуація може змінитися. Емпіричні дослідження М. Фрідмана свідчать, що періоди запізнювання є змінною величиною і можуть сягати від 6 місяців до 2 років⁴. Для бюджетно-податкової політики це пов'язано з тим, що прийняття необхідних рішень вимагає проходження певних процедур, а також ускладнюється впливом політичних факторів. По-друге, необхідними є надійні прогнози щодо майбутніх змін у стані економіки, на які, однак, впливають багато факторів ризику. По-третє, слід чітко визначити умови, за яких можна було б не сумніватися у правильності вибору напряму бюджетно-податкової політики.

На початку 1990-х років у багатьох країнах знання проблемних аспектів активної фіскальної політики стали елементами політики оздоровлення державних фінансів, спрямованої на зниження рівня і зміну структури державних витрат. Так, у 2006 р. Фінляндія знизила державні видатки на 11% ВВП порівняно із 1996 р., Швеція і Болгарія – майже на 10%, Данія – на 8%, Польща – більш, ніж на 6% ВВП. Це стало можливим завдяки змінам у фінансовій політиці, пов'язаним із новими оцінками ролі держави та обґрунтуванням необхідності її виходу з багатьох видів економічної діяльності. Певні завдання було покладено на приватні фірми. З середини 90-х років у більшості країн Європи первинне сальдо бюджету (без процентних платежів) стає додатним.

Досвід різних країн свідчить про можливість ефективного реформування державних видатків, зокрема видатків на фінансування економічної діяльності, у відповідності до положень та висновків економічної теорії⁵.

На початку 1980-х років Нова Зеландія була однією з найбільших протекціоністських держав. Роль уряду в економіці була дуже значна, але при цьому економічне зростання та рівень життя населення відставали від більшості Східних країн. Після 1984 р. Нова Зеландія запровадила

³ Woll A. Wirtschaftslexikon. 7, überarb. Aufl. München ; Wien : Oldenburg, 1993. S. 638.

⁴ Dornbusch R., Fischer S. Makroökonomik. München ; Wien : Oldenburg, 1986. S. 608.

⁵ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th Century : a global perspective. Cambridge University Press, 2000. P. 210-223.

найрадикальнішу програму економічних реформ, важливим елементом якої була бюджетно-податкова реформа. На першому кроці уряд було звільнено від функції виробництва товарів та послуг. Більшість державних підприємств було комерціалізовано, а потім приватизовано, включаючи металургійну промисловість, сферу телекомунікацій та державні авіалінії. Скасовано цінову підтримку та субсидування сільського господарства. Органи державної влади було також реструктуровано з метою забезпечення пріоритетності видатків, підвищення їх ефективності та прозорості. Були створені чи вдосконалені інформаційні системи, завдяки яким суспільство стало отримувати інформацію про роботу різних управлінь та установ. За 6 років (1988-1994 рр.) державні видатки було зменшено з 45,6% ВВП до 35,7%.

У Чилі завдяки перегляду ролі держави було забезпечено значне зниження державних видатків – з 34% ВВП у 1982 р. до менше ніж 20% ВВП у 1995 р. Найбільше скоротилися (з 20 до 10% ВВП) субсидії і трансферти, що сприяло виникненню значного первинного профіциту. Високі державні заощадження та пенсійна реформа мали позитивний вплив на розвиток фінансових ринків та зростання інвестицій з 15% до понад 25% ВВП.

У Португалії на початку 1980-х років підтримка державних підприємств та високі відсоткові платежі були тягарем для бюджету, бюджетний дефіцит досягав майже 10% ВВП. Важливі бюджетно-податкові та економічні реформи було запроваджено в 1980-х роках. З тих пір Португалія перейшла з квазі-соціалістичної економіки з великим бюджетним дефіцитом та переважаючою державною власністю на ринкову економіку зі стабільними державними фінансами. Ці реформи суттєво зменшили роль держави. Втручання уряду у промисловість, комунальні служби, транспорт істотно зменшилось завдяки програмі приватизації.

У Великобританії значні бюджетно-податкові та структурні реформи були впроваджені урядом М. Тетчер у 1980-х роках, зокрема, отримала розвиток система приватного фінансування, в якій приватні компанії фінансують, постачають та реалізують інвестиційні проекти, стала основним інструментом здійснення капітальних проектів, визначених урядом.

В останні десятиріччя у багатьох країнах велике занепокоєння почав викликати і той факт, що дефіцит публічних фінансів може збільшуватися, оскільки старіння населення є серйозним фактором ризику для державних видатків промислово розвинутих країн у середньостроковій перспективі. Демографічні зміни вимагатимуть збільшення витрат на охорону здоров'я, соціальне і пенсійне забезпечення. Тому стратегія подальших реформ у промислово розвинутих країнах передбачала поряд із скоро-

ченням державної заборгованості, реформування ринку праці з метою підвищення зайнятості, а також перегляд соціальної політики і системи забезпечення по старості⁶.

Інститути соціальної політики другої половини ХХ століття було орієнтовано на умови епохи індустріального суспільства. Умови інформаційної економіки вимагають, щоб на зміну колективному сприйняттю працівників епохи індустріального суспільства прийшли власна відповідальність і самовизначення кожного. Промислово розвинуті країни вже переконалися: одним із результатів глобалізації та науково-технічного прогресу стало те, що процес створення вартості виходить за національні рамки, тобто стає інтернаціональним. Тому для немобільних факторів економічної діяльності національні умови мають бути такими, щоб наслідки глобальних змін не справляли негативного впливу на суспільство⁷. Висновок західних експертів полягав в тому, що нові завдання не можна розв'язати, наполягаючи на збереженні соціальних гарантій, які приховують у собі небезпеку саморуйнування. Єдиною гарантією у мінливому світі стає здатність суспільства до адаптації та розвитку. Висока соціальна мобільність – це не тільки ризики, але й безліч шансів, тому глобалізація вимагає реорганізації «держави добробуту», здатності людей та інститутів гнучко реагувати на зміну соціально-економічних умов. Враховуючі зазначене важливими напрямками реформування «держави добробуту» є розвиток власної ініціативи, розвиток конкуренції та зміцнення принципу субсидіарності (як по відношенню до місцевих бюджетів, так і до фінансування благ для окремої людини).

2. Рівень державних видатків: теоретичний аспект

Тенденція до зростання державних видатків вперше була передбачена у 1863 р. німецьким економістом А. Вагнером і пізніше дістала у фінансовій науці назву «закон Вагнера» – «закон про постійно зростаючу державну діяльність»⁸. За прогнозом А. Вагнера в майбутньому держава братиме більшу участь у вирішенні завдань культури й добробуту (зокрема, у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення). Поділ праці та зростання частки міського населення вимагають також участі держави в розвитку транспортної інфраструктури. Крім того, перехід від репресивного принципу виправлення правових порушень до принципу їх попередження приводить до розширення державної діяльності в таких

⁶ Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. № 143. S. 36.

⁷ Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. Köln : Deutscher Instituts-Verlag, 1999. S. 4-5.

⁸ Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen : Mohr, 1992. S. 186.

сферах, як юстиція, державне управління, утримання поліції, армії, флоту і дипломатичних служб.

У сучасній термінології випереджаюче зростання державних видатків порівняно з номінальним зростанням суспільного продукту означає, що коефіцієнт еластичності попиту на суспільні блага за доходом перевищує 1, тобто зростання середньодушових доходів у країні спричиняє збільшення попиту на державні видатки. Високу еластичність за доходом невійськових державних видатків було емпірично доведено і теоретично аргументовано Р. Масгрейвом на прикладі Німеччини (на основі даних за 1872-1990 рр.)⁹. Спираючись на закон Енгеля, згідно з яким бюджет сім'ї (отже, і система споживчих переваг домогосподарств) змінюється із зміною її доходів, Масгрейв поширив цей висновок на економіку країни в цілому. За його розрахунками, у 1872-1913 рр. коефіцієнт еластичності державних видатків за доходом становив 0,88, у 1913-1950 рр. – збільшився до 3,42, а в 1950-1990 рр. – змінювався в інтервалі приблизно від 1,0 до 2,0. Це пояснюється тим, що із збільшенням реальних доходів змінюється структура потреб домогосподарств, у якій знижується питома вага потреб у товарах першої необхідності (продуктах харчування, одягу, житлі), тоді як значущість потреб, які задовольняються за рахунок послуг державного сектора, зростає.

Економічний розвиток збільшує також можливості оподаткування, що дозволяє задовольняти цей попит¹⁰.

Зростання середньодушового доходу (тобто середньодушового ВВП), зумовлене переходом від аграрної економіки до індустріальної, змінює споживчі переваги населення країни в цілому. Відповідно до цих переваг, послуги держави вже не обмежуються задоволенням основних, найнеобхідніших потреб (забезпечення безпеки країни, здобуття базової освіти, отримання базових медичних послуг), а включають ще охорону здоров'я, а також середню й вищу освіту кращої якості. Це стає можливим тільки завдяки рівню доходів, який перевершує прожитковий мінімум. Від держави починають вимагати товарів вищої якості, а також благ і послуг, які є доповнюючими до приватних предметів розкоші (тобто товарів вищої якості), – наприклад, автомагістралей.

Взаємозв'язок між зміною національного доходу і державними видатками (щодо витрат на купівлю товарів і оплату послуг) можна наочно простежити на прикладі бюджетного фінансування капітальних благ. На початкових етапах розвитку економіки існує особлива потреба у створенні

⁹ Musgrave R. A., Musgrave P. B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen : Mohr, 1994. Bd. 1. S. 167-169.

¹⁰ Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*. Berlin, 1976. S. 149–159.

інфраструктури – шляхів, портів, електромереж. Користування багатьма з цих благ має зовнішні ефекти, але їх створення вимагає значних капіталів і має тривалий період окупності, отже – не може фінансуватися приватним сектором. Тому на початковій стадії економічного розвитку необхідною є участь держави в наданні капітальних благ, що спричиняє додаткові бюджетні витрати. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості формування приватного капіталу і тим самим забезпечують передумови для поступового скорочення участі держави у фінансуванні капітальних благ.

Разом із тим зростання державних витрат, зумовлене зміною потреб населення, відбувається з певним запізненням. Х. Тімм обгрунтував закономірність відставання зростання державних витрат від зростання доходів громадян через існування чотирьох часових лагів¹¹:

- Природний. Спочатку додатковий дохід використовується для фінансування елементарних потреб, які задовольняються завдяки приватному споживанню. Про поліпшення державних послуг (освіти, охорони здоров'я) йдеться лише після того, як досягається певний рівень задоволення потреб у приватних благах. Цим лагом пояснюється і так званий «парадокс Гелбрейта» – «парадокс суспільної бідності при приватному достатку».
- Системний. Спочатку реальне зростання доходів населення у ринковій економіці відбувається за рахунок вищого зростання прибутку, тобто поширюється на порівняно невелику кількість людей, які одержують дохід від власності та підприємницької діяльності. Поступово зростання доходів охоплює ширші верстви населення. Із зростанням середнього рівня доходів у країні громадяни починають ставити до державних послуг дедалі вищі вимоги.
- Інституціональний. Задоволення потреб у суспільних благах і послугах вищої якості потребує додаткового фінансування і відповідно передбачає готовність населення до процесів перерозподілу індивідуальних доходів. Особливість цих процесів полягає в тому, що для багатьох громадян вигода від благ, які надаються державою за рахунок бюджету, є вищою, ніж їх участь у фінансуванні таких благ, тому необхідною передумовою перерозподілу доходів є розвиток правової держави, що потребує певного часу.
- Ідеологічний – а саме упередження щодо держави, які слід подолати.

¹¹ Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb. u. erw. Aufl. München ; Wien : Oldenbourg, 1990. S. 193; Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen : Mohr, 1992. S.189.

Після того, як лаги перестають діяти, державні витрати починають зростати, однак після задоволення відкладених потреб вони знижуються. Водночас слід зазначити, що зростаючі потреби не обов'язково повинні задовольнятися державою.

Зміна потреб у державних видатках в умовах економічного розвитку – це лише одна частина проблеми їх зростання. Поряд із зміною потреб населення, важливим фактором зростання державних витрат – за висновками Р. Масгрейва – є зміна можливостей щодо їх фінансування. Вважається, що в економіці з низькими доходами набагато важче стягувати податки, ніж у розвинутій. Це пов'язано насамперед із порівняно обмеженими можливостями оподаткування, що призводить до низького рівня державних доходів – незалежно від культурних і соціальних особливостей.

Економічний розвиток розширює можливості щодо оподаткування, що дозволяє задовольняти збільшений попит на державні послуги¹². Існування позитивного взаємозв'язку між рівнем економічного розвитку (незалежною змінною) і рівнем оподаткування (залежною змінною) підтверджується також емпіричними даними. У 1985-1987 та 1995-1997 рр. рівень державних доходів у промислово розвинутих країнах становив у середньому 36,6 і 37,9% ВВП, тоді як у країнах, які розвиваються, – відповідно, лише 17,5 і 18,2% ВВП. Вищий рівень економічного розвитку країн ОЕСР порівняно з країнами, що розвиваються, дозволяв їм забезпечити вищий рівень податкових надходжень, а отже – і державних витрат.

М. Фрідману належить твердження про те, що державні видатки зростають, оскільки компенсуються наявними доходами, адже уряд витрачає усі доходи від податків і ще трохи більше¹³. Тому він виступав за зниження податків із метою обмеження державних витрат.

До важливих причин зростання державних витрат фінансова наука відносить також порівняно високі витрати на надання бюджетних послуг¹⁴. Теоретично тенденцію до більшого зростання витрат у секторі загальнодержавного управління, ніж в економіці в цілому, було обґрунтовано У. Баумолем у 1967 р. з огляду на особливості сфери послуг. Значна частина благ, які надаються державою, належить до сфери послуг, де, як правило, витрати зростають швидше, ніж в економіці в цілому, оскільки тут заробітна плата змінюється приблизно однаково з іншими

¹² Musgrave R. A. Fiscal System. New Haven : Yale University Press, 1969. 216 p.

¹³ Dornbusch R., Fischer S. Makroökonomik. München ; Wien : Oldenburg, 1986. S. 611.

¹⁴ Див., наприклад Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb. u. erw. Aufl. München ; Wien : Oldenburg, 1990. S. 190-192; Nowotny E. Der Öffentliche Sektor : Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. neubearb. und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 1996. S. 118-121.

її секторами (інакше відбудеться неминучий вплив робочої сили), а продуктивність праці – повільніше. У промисловому і аграрному секторах зростання продуктивності пов'язане з технічним прогресом, завдяки якому праця може бути замінена на капітал. У сфері послуг можливості щодо такої заміни обмежені, оскільки тут праця є ключовим фактором, і в багатьох випадках важливою є саме трудова складова процесів надання послуг (навчання, лікування, судочинства). Тому зростання витрат у розрахунку на одиницю випуску є неминучим і, за висловом У. Баумоля, «витратною хворобою індивідуальних послуг».

Приблизно однакова зміна заробітної плати і неоднакова – динаміки продуктивності у секторі послуг та в економіці в цілому призводять до того, що у сфері послуг видатки на оплату праці в розрахунку на одиницю випуску зростають більше, ніж в економіці в цілому. Якщо при цьому попит на певні види послуг є високоеластичним за ціною, то, як правило, вони замінюються на сучасні технічні засоби. Якщо ж попит на послуги є нееластичним за ціною, то їх частка в сукупному попиті й сукупній зайнятості збільшується. Для сектора загальнодержавного управління це означає: якщо попит на суспільні послуги змінюється так само, як і сукупний попит, а реальна частка державного споживання залишається постійною, то його номінальна частка у ВВП зростає. Тому зростання державних витрат у ВВП є не тільки результатом реального зростання обсягів державних послуг, але й наслідком зростання витрат щодо їх надання.

Процедури прийняття рішень щодо фінансування надання суспільних благ і послуг. Державне надання блага означає, що у відношенні до його виробництва і споживання держава повністю відмовляється від ринку як координуючого механізму. В основі індивідуальних ринкових рішень завжди лежить порівняння витрат на товар, який купується, із зменшенням можливих витрат на всі інші товари або скороченням вільного часу у зв'язку з пошуком дешевшого товару. Тому попит на певний товар пред'являють лише ті, хто оцінює його корисність вище від тих витрат, які пов'язані з його придбанням. У процесі прийняття колективних рішень щодо надання суспільних благ можливість узгодження витрат і корисності суспільних благ відсутня. Тому зв'язується можливість отримати вигоду з державних видатків, переключивши відповідні витрати на інших (у формі вищих податків або скорочення інших видів витрат). Отже, зростання бюджетних витрат може бути наслідком відсутності зв'язки між вигодою, яку отримують окремі громадяни від суспільних благ, і їх витратами.

За К. Вікселем, забезпечення безпосереднього взаємозв'язку між одержанням суспільних благ та фінансуванням їх надання сприяє також справедливому розподілу податкового тягаря. Він обґрунтував положення про те, що раціональне оподаткування вимагає порівняння обсягів податків, що сплачує індивід, із корисністю послуг, які він одержує від держави, тобто граничною корисністю його доходів. Якщо такі послуги дають вигоду всьому суспільству – як це відбувається, наприклад, при будівництві шляхів і створенні інших об'єктів інфраструктури – то вони повинні фінансуватися за рахунок податків, які стягуються з тих, хто має найбільші «можливості їх платити», тоді як блага, що йдуть на користь лише певним особам, треба надавати за принципом «вигідності». Це дозволяє уникнути соціальних конфліктів, оскільки в такий спосіб планування державних видатків визначається наявністю джерел для їх фінансування.

Типовим для представницької демократії є обмін голосами (логролінг), завдяки чому групи меншостей дістають можливість підтримувати одна одну і формувати певну більшість. Обмін голосами може відбуватися явно (через послідовність процедур голосування) або неявно (при формуванні пакета документів, спільної програми дій різних парламентських груп). Представники заінтересованих груп можуть створювати коаліції, і якщо рішення приймаються більшістю голосів, то перекладати фінансування суспільних благ на «третьох осіб», які не беруть участі в їх споживанні, а також на майбутні покоління.

З огляду на проблеми, пов'язані з прийняттям політичних рішень у демократичних державах важливого значення набувають законодавчі норми, спрямовані на зменшення ймовірності прийняття неефективних бюджетних рішень.

Отже, теоретичне узагальнення положень фінансової науки щодо факторів, які впливають на рівень державних витрат, і досвіду різних країн дозволяє зробити ряд висновків щодо політики реформування державних видатків України:

- Зростання державних витрат у демократичних країнах є результатом зміни уподобань громадян, які змінюється із зростанням середньодушового доходу. Тому підвищення ефективності державних видатків, а разі необхідності і створення фінансових умов для їх зростання вимагають зважених і ретельних оцінок потреб населення країни та їх врахування як у процесі прийняття бюджетних рішень, так і у процесі їх виконання.

- В умовах збільшення складності економічних систем (під впливом факторів науково-технічного прогресу, зростання числа самостійних суб'єктів господарювання, ускладнення економічних взаємозв'язків) використання державних видатків як інструменту антициклічного регулювання потребує серйозних обґрунтувань доцільності та своєчасності його застосування. В іншому випадку таке регулювання може призводити не тільки до зростання державних видатків, але й до погіршення макроекономічної ситуації.
- Серйозним фактором ризику для фінансової системи України є старіння населення, що потребує виважених кроків щодо реформування пенсійної системи.
- Враховуючи «витратну хворобу» сфери державних послуг необхідні заходи нормативно-правового характеру, спрямовані на вдосконалення процедур прийняття бюджетних рішень, переорієнтація бюджетного планування з витрат на результати та створення умов для підвищення прозорості державних видатків.

3. Форми державної підтримки підприємств України

Удосконалення функцій держави в умовах ринкової економіки вимагає адекватних змін у системі державних видатків, пошуку раціонального співвідношення ринку і держави. До ключових проблем довгострокової бюджетної політики країн з трансформаційною економікою належать визначення оптимальних масштабів і напрямів діяльності держави з точки зору її впливу на економічний розвиток країни та забезпечення її конкурентних переваг. Разом з тим, фінансування державних видатків, рівень яких не відповідає обсягу податків, що збираються у країні, відсутність виваженої політики бюджетних видатків призводять до збільшення державного боргу, що, у свою чергу, справляє негативний вплив не тільки на макроекономічну ситуацію та стан бюджету, але й на фінансову стійкість і фінансову безпеку держави.

Вибір ефективних форм і методів державної підтримки підприємств потребує, передусім, змістовного обґрунтування поняття «державна підтримка підприємств» (або «субсидування підприємств»). В економічній науці, статистиці і політиці використовуються різні підходи до визначення поняття державна підтримка (державна допомога). Умовно можна говорити про поняття «державна допомога» у вузькому і широкому значенні. У вузькому значенні – це трансферти підприємствам з боку держави (у грошовій формі або у вигляді послуг, що мають грошову

оцінку) на фінансування поточних витрат¹⁵. Цей підхід використовується також в рамках системи національних рахунків. Разом з тим, межі даного поняття визначені за досить формальним критерієм – державна допомога, до якої застосовується термін «субсидії», включає трансферти підприємствам за поточним рахунком, які є доповненням до доходу виробника від поточного виробництва (а отже, є еквівалентними негативним податкам на виробництво). За допомогою таких трансфертів уряд впливає на рівень ринкових цін, підтримує певний рівень виробництва або доходів. При цьому ті трансферти, які надаються підприємствам для інвестицій, класифікуються не як субсидії, а як трансферти капіталу. Так, поточні платежі за відсотками для здешевлення інвестицій підприємств і надбавки до інвестицій слугують одній і тій же економічній меті, проте як субсидії в СНР розглядаються лише поточні платежі.

Аналогічний підхід використовується в доповідях про субсидії, які готують Міністерства фінансів Австрії і Німеччини¹⁶. У цих доповідях аналізуються обсяги і напрями використання прямої фінансової допомоги підприємствам з федерального бюджету і непрямой державної підтримки у вигляді податкових пільг. До розряду субсидій попадають не всі податкові пільги. Як правило, загальне зниження податкового навантаження (наприклад, неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб), а також ті податкові норми, які відповідають умовам гармонізації податків в рамках Європейського Союзу, не відносяться до числа субсидій. Тобто питання про те, чи являється та чи інша пільга субсидією, можна вирішити лише в рамках податкової системи загалом.

До субсидій в широкому значенні прийнято відносити всі форми втручання держави в економічну діяльність, внаслідок яких змінюються ціни на товари або фактори виробництва, а отже – і умови конкуренції на користь окремих підприємств або сфер економічної діяльності. Мета розроблення загального поняття субсидій – охопити кількісно ті заходи, які можна вважати фінансовими пільгами вибіркової дії, що впливають на розподіл ресурсів в підприємницькому секторі¹⁷. При цьому, як правило, виходять з того, що:

- субсидії надає держава, межі якої відповідають поняттю «сектор загального державного управління» в системі національних рахунків;

¹⁵ Thormählen T. Wie weit ist der Subventionsabbau vorangekommen? *Wirtschaftsdienst*. 1987. 12. S. 620-621.

¹⁶ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen für die Jahre 1997–2000 (Siebzehnter Subventionsbericht). Bonn, 1999. 244 s. Förderungsbericht 1996. Wien, 1997. 384 s.

¹⁷ Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau. Kiel, 1998. S. 8-9.

- одержувачі субсидій – всі галузі економіки, які згідно з системою національних рахунків є частиною підприємницького сектора;
- субсидією є будь-яка виплата держави на користь суб'єкта підприємницької діяльності, якщо ця виплата обмежується певною галуззю, певною метою економічної політики, певним регіоном, певним виробничим фактором, підприємством певної форми або розміру.

В умовах ринкової економіки до субсидій в широкому значенні також відносяться трансферти, що мають характер субсидій. Це платежі домогосподарствам і приватним організаціям, які суттєво впливають на структуру економіки. Визначення платежів як субсидій в значній мірі залежить від кількості їх одержувачів. Чим вужче коло їх одержувачів, тим є переконливішими підстави вважати їх субсидіями¹⁸.

Субсидії (державна допомога, державна підтримка) в широкому розумінні включають не тільки бюджетне фінансування поточних витрат і податкові пільги, але також державний контроль за цінами; обмеження щодо входу до ринку; покриття або списання збитків суб'єктів економічної діяльності; бюджетні інвестиції; заходи щодо митного захисту та регулювання зовнішньоторговельної діяльності; надання підприємствам державних гарантій для отримання кредитів.

У Німеччині за ініціативи федерального уряду ряд інститутів економічного профілю проводять спеціальні дослідження щодо аналізу субсидій в широкому розумінні. У таких роботах розглядається допомога приватним і державним підприємствам з бюджетів всіх рівнів, допомога за рахунок спеціальних коштів в рамках плану Маршалла, коштів німецької опікунської ради Тройханданштальт, коштів Європейського Союзу тощо. Крім того, враховується передання майна федеральним підприємствам й інші послуги держави, наприклад, надання субсидій на житло. Такий підхід дозволяє визначити загальний рівень субсидування економіки країни і оцінити наслідки щодо надання субсидій.

Субсидії в широкому значенні були проаналізовані у доповіді про політику субсидування в країнах Центральної і Східної Європи¹⁹, у якій розглянуто не тільки бюджетну фінансову допомогу і податкові пільги, а й інші переваги, що надаються державою певним підприємствам. Зокрема, до субсидій віднесено і трансферти домашнім господарствам, якщо вони призначені для закупівлі певних товарів, коли ціни цих товарів перевищують ринкові. Розглядаються всі платежі, що мають форму субсидій,

¹⁸ Albrecht D., Thormählen T. Subventionen – Politik und Problematik. Frankfurt am Main ; Bern ; New York : Lang, 1985. S. 23.

¹⁹ Schwarz A. Subventionspolitik in den mittel - und osteuropäischen Transformationsländern: Gegenwärtige Strukturen, Probleme und Transparenzdefizite. Potsdam: EIUW, 1997. – 33 s.

будь-то прями субсидії, податкові пільги, більш дешеві кредити, гарантії і поручництва.

У дослідженнях Світового Банку використовується поняття «приховані субсидії державним підприємствам», до яких віднесено²⁰:

- пільгові кредити;
- багаторазова відстрочка виплати основної суми кредиту і відсотків з нього, повне списання боргів по кредитах (це перетворює кредит у пряму субсидію);
- заборгованість зі сплати податків, списання податкової заборгованості;
- привілеї в отриманні державних замовлень;
- привілеї щодо купівлі товарів і послуг у держави або в інших підприємств за цінами, що є нижчими від ринкових;
- користування державними землями і будівлями без сплати оренди;
- вигоди від обов'язкової закупівлі держструктурами продукції підприємства.

Вимоги Європейського Союзу і міжнародні торгові угоди, як правило, виходять з широкого трактування поняття субсидій (державної допомоги).

Здійснений аналіз різних методологічних і практичних підходів до визначення поняття субсидій дозволяє стверджувати, що до категорії субсидій (державної допомоги) необхідно відносити всі фінансові пільги вибіркової дії, що впливають на розподіл ресурсів в економіці, тобто всі форми прямих, непрямих і прихованих переваг, які мають грошову оцінку і які держава надає окремим підприємствам або певним галузям.

В умовах командно-адміністративної економіки державне фінансування народного господарства становило основну групу бюджетних видатків. Підприємства, які не мали достатніх коштів для інвестицій або покриття поточних витрат, за умови, що їх продукція вважалася суспільно необхідною, отримували кошти (повністю або частково) з бюджету країни. Згідно із Законом України «Про підприємства в Україні» (стаття 1 пункт 3), який був прийнятий в 1991 р. і діяв до 1 січня 2004 р., тобто набрання чинності Господарського кодексу України, держава могла надавати збитковим підприємствам дотації або інші пільги, якщо продукція цих підприємств вважалася суспільно необхідною.

²⁰ Чиновники и предпринимательство. Экономические и политические аспекты государственной собственности. Вашингтон, 1996. С. 23.

Господарський кодекс України також передбачає надання дотації та використання інших заходів державної підтримки суб'єктів господарювання.

Згідно зі статтею 16 держава може надавати дотації суб'єктам господарювання:

- на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування;
- на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів;
- на імпорتنі закупівлі окремих товарів;
- послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення;
- суб'єктам господарювання, які опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримки їх діяльності;
- на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект;
- на здійснення компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними в державі;
- в інших випадках, передбачених законом.

З метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва (стаття 48) органи влади надають підприємцям земельні ділянки, передають державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності; здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку.

Крім того, згідно зі статтею 329 держава гарантує суб'єктам інноваційної діяльності підтримку інноваційних програм і проектів, спрямованих на реалізацію економічної та соціальної політики держави.

Отже, існуючим в Україні законодавством передбачено досить широкі можливості державного фінансування економічної діяльності. Разом з тим узагальнення положень економічної теорії дозволяє зробити висновок, що доцільність державного фінансування економічної діяльності підприємств у кожному конкретному випадку потребує змістовного та кількісного обґрунтування.

В ринкових умовах поведінка і свобода дій підприємств визначаються, передусім, ринковими цінами, а також співвідношенням їх

доходів і видатків, підприємства ні з ким не поділяють ризик і наслідки своїх дій. Жорсткі бюджетні обмеження є формою економічного тиску на підприємства. Жорсткі бюджетні обмеження підприємств, тобто обмеження, що впливають на їх поведінку і свободу дій, характеризуються п'ятьма ознаками²¹:

- 1) ціни формуються на ринку, і підприємства не можуть впливати на їх формування, а змушені пристосовуватися до них;
- 2) підприємства не можуть впливати на нормативи оподаткування;
- 3) відсутня безоплатна державна підтримка – держава жодними каналами не надає субсидій на фінансування поточних витрат і капіталовкладень;
- 4) одержати кредит можна тільки в тому випадку, коли є гарантія, що він може бути повернутий з майбутніх доходів; дотримання кредитних угод контролюється законом; можливість неплатежів виключено;
- 5) зовнішні фінансові вкладення є неможливими (за винятком періоду створення підприємства), отже не можуть бути використані для подолання тимчасових труднощів.

По суті, до теперішнього часу не відбувся перехід багатьох підприємств від м'яких до жорстких бюджетних обмежень, оскільки вони і досі можуть впливати на рівень цін і умови оподаткування.

Як відомо, у соціалістичній економіці підприємства перебували в умовах м'яких бюджетних обмежень. Співвідношення доходів і видатків хоча й були присутні у формах бухгалтерської звітності, але не мали принципового значення для життєдіяльності підприємств. Зростання витрат і збитки не впливали на поведінку як підприємств, так і керівників відповідних галузей, а доходи в бухгалтерській звітності самі по собі ще не означали відчутних переваг. Статус підприємств визначався рішеннями директивних органів і міг залежати від суто суб'єктивних факторів.

Планово-збиткові підприємства були нормальним явищем. За даними Держкомстату України, у 1989 р. вони становили в промисловості України 2,3% загальної кількості підприємств, у тому числі в хімічній і нафтохімічній промисловостях – відповідно, 4,8%, у харчовій промисловості – 3,7%, у чорній і кольоровій металургії – 3,6%. На транспорті частка збиткових підприємств перевищувала 11%. Будь-яке підприємство (не тільки планово-збиткове), що не мало достатніх коштів для інвестицій

²¹ Корнаи Я. Дефицит. Москва, 1990. С. 323-326; Корнаи Я. Юридические обязательства, проблема их соблюдения и мягкие бюджетные ограничения. Вопросы экономики. 1998. № 9. С. 33-45.

або покриття поточних витрат, але чия діяльність вважалася необхідною, фінансувалося (повністю або частково) з бюджету країни.

В Україні, як і в усіх державах колишнього СРСР, бюджетні видатки щодо підтримки підприємств і галузей входили до групи видатків «на народне господарство» – традиційно основного виду видатків бюджету країни. Ще у 1991 р. на них припадало 45,8% видатків Консолідованого бюджету України (або 15% ВВП). Однак цей показник не відображав повною мірою дійсну картину державної підтримки підприємств. Її коректна оцінка є практично неможливою через викривлену структуру цін, а також процеси внутрігалузевого перерозподілу прибутку і амортизаційних відрахувань. Крім того, багато підприємств фінансувалися не з республіканського або місцевих бюджетів України, а з союзного.

На початку 1990-х рр., після появи імпортних товарів і лібералізації цін, попит на продукцію українських підприємств знизився. Передусім, це стосувалося більшості споживчих товарів як на внутрішньому, так і на традиційних зовнішніх ринках збуту. Вітчизняна продукція, внаслідок її низької якості та неефективної структури витрат підприємств, стала неконкурентоспроможною.

У ринковій економіці жорсткі бюджетні обмеження змушують підприємства реагувати на зміни попиту: змінювати асортимент, поліпшувати якість, знижувати ціни на свою продукцію, раціоналізувати рівень і структуру витрат. Однак, в умовах загального дефіциту не було особливої потреби реагувати на попит.

Після перших неплатежів держава мала примусити підприємства «жити відповідно до своїх достатків», тобто вжити рішучих заходів щодо формування і дотримання жорстких бюджетних обмежень. Натомість держава стала надавати підприємствам податкові пільги та бюджетні кредити (підприємствам, які зазнавали фінансових труднощів), гарантії для одержання іноземних кредитів, зобов'язувати комерційні банки кредитувати певні підприємства і галузі. Разом з тим, надання державних коштів економічним суб'єктам, поведінка яких не залежить від зміни ринкових цін і поведінки споживача, означає лише збереження деформованої структури економіки та зростання інфляції. Після скасування багатьох податкових пільг почалося зростання заборгованості підприємств по податках та інших обов'язкових платежах. В очікуванні взаємозаліків, списання заборгованості, використання казначейських векселів та одноденних кредитів ці процеси пришивидшувалися.

З 1992 р. бюджетні видатки на підтримку підприємств не обмежувалися видатками «на народне господарство», а відбувалися також шляхом фінансування заходів щодо державного регулювання цін; кредитування

капітальних вкладень; надання кредитів підприємствам, що зазнавали тимчасових труднощів, та кредитів на закупівлю сільгосппродукції.

У 1996-1997 рр. частина фактичних витрат на фінансування економіки входила до інших груп бюджетних витрат, зокрема таких:

- витрати на реструктуризацію вугільної промисловості;
- витрати з надання державної підтримки підприємствам вугільної промисловості;
- витрати на технічне переозброєння підприємств паливно-енергетичного комплексу.

У 1992-1994 рр., як і в умовах соціалістичної економіки, майже половину бюджету України складали витрати на фінансування народного господарства, в яких враховано розглянуті вище види бюджетних витрат. З 1995 р. їх частка починає знижуватися: в 1995-1996 рр. – до приблизно 31%, в 1997 р. ще на 10 процентних пунктів (до 20,5%). У 1998-1999 рр. на фінансування економіки було спрямовано 22-23% бюджетних коштів, тобто в 2 рази менше, ніж до початку економічних реформ. У 2001 р. лише 12,6% витрат зведеного бюджету було спрямовано на фінансування економічної діяльності. На основі цих даних нерідко робиться висновок про зниження державної підтримки підприємств України. Однак, хоча частка витрат на економіку за період з 1989 по 2001 рік і знизилася майже у 4 рази (з 49,3% у 1989 р. до 12,6% у 2001 р.), вони завжди залишалися першою за величиною групою витрат бюджету України.

Основна частина цих коштів витрачалася не на створення загально-економічних умов для успішного функціонування виробництва в ринкових умовах (наприклад, будівництво і створення мережі автомобільних шляхів або залізниць, створення інших об'єктів виробничої інфраструктури), а на фінансування діяльності окремих підприємств.

Бюджетна допомога підприємствам надавалася також із спеціальних коштів і коштів державних цільових фондів, зокрема:

- з інноваційного фонду;
- з Резервного фонду Кабінету Міністрів України;
- із запасів державного матеріального резерву.

Згідно з Положенням про Державний інноваційний фонд одним із завдань його діяльності було надання фінансової і матеріально-технічної підтримки щодо заходів по впровадженню нових технологій і нових видів продукції, сприянню реконструкції підприємств, спрямованої на виробництво конкурентоспроможної продукції, створення нових робочих місць. Як можна бачити із наведеного переліку за рахунок фонду відбувалося фінансування заходів, без яких в умовах ринкової економіки взагалі неможливе успішне функціонування ніяких підприємств.

Оскільки інноваційний фонд не міг надавати таку підтримку всім підприємствам, досить часто надання коштів з інноваційного фонду (за досить суб'єктивними критеріями) насправді являлося субсидією окремим підприємствам. На підтримку підприємств було використано, мабуть, ту частину коштів фонду, яка не використовувалася на фінансування фундаментальних наукових досліджень.

Згідно з Законом України «Про державний матеріальний резерв», прийнятим Верховною Радою України 21.01.1997 р., однією з його функцій є надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам і організаціям з метою стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання сировини, продовольства, паливно-енергетичних ресурсів, виникненні диспропорцій між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку. Як бачимо, згідно з законодавчими нормами надання ресурсів з матеріального резерву є законним інструментом субсидування підприємств. Судячи з численних рішень Кабінету Міністрів України про надання, наприклад, палива й інших матеріальних цінностей з держрезерву, а також на основі повідомлень засобів масової інформації, можна зробити висновок про те, що державний матеріальний резерв використовується як фонд допомоги окремим підприємствам і галузям економіки.

У середині 1990-х років в Україні фактично була створена система кредитування підприємств із спеціальних і цільових бюджетних фондів. Для цієї мети широко використовувалися ресурси Державного комітету з матеріальних резервів, Державного інноваційного фонду, Фонду державного майна України, Державного фонду зайнятості населення України, Фонду соціального захисту інвалідів і резервного фонду Кабінету Міністрів України. За даними Рахункової Палати, сума заборгованості підприємств по кредитах за рахунок бюджетних коштів перевищувала в кінці 1998 р. 4,5 млрд грн.

До бюджетних видатків на економіку відносилися також в окремі роки видатки «галузевих фондів фінансового регулювання», які формувалися з податків і обов'язкових платежів або за рахунок зменшення розмірів прибутку, що оподатковується. Видатки з цих фондів мали характер субсидій, оскільки призначалися для покриття збитків і підтримки окремих підприємств галузі.

У різні роки держава фактично надавала вибірково підтримку підприємствам в таких формах:

- заходи митного захисту і інші заходи щодо регулювання зовнішньоторговельної діяльності;
- привілеї в отриманні державних замовлень;

- користування державними землями і будівлями без сплати оренди;
- вигоди від обов'язкової закупівлі держструктурами продукції підприємства (наприклад, згідно з указом Президента України було передбачено забезпечити в 1999-2010 рр. кожен дільничу лікарню і сільську амбулаторію санітарним автомобілем підвищеної прохідності, а кожен центральну районну лікарню – автомобілями «Таврія-ДЕУ» (Указ Президента України від 28.01.1999 «Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості»);
- надання виняткового права на випуск продукції або надання послуг (наприклад, вихід на зарубіжні мережі для передавання даних виключно через мережі підприємств «Укртелеком», «Укркосмос», «Інфоком»).

Бюджетні видатки на фінансування підприємств України в умовах трансформаційної економіки не відображають дійсних масштабів державної підтримки, оскільки поряд з прямим бюджетним фінансуванням також використовується:

- звільнення від податків галузей народного господарства або окремих підприємств, використання спеціальних режимів оподаткування або валютного регулювання (тільки перелік таких рішень зайняв би не одну сторінку);
- надання відстрочок зі сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету;
- списання і реструктуризація податкової заборгованості.

При наданні податкових пільг бюджет країни втрачає частину доходів, тому податкові пільги іноді називають податковими витратами. Крім пільг, передбачених податковим законодавством, деякі пільги в минулі роки були встановлені спеціальними рішеннями Кабінету Міністрів України.

З огляду на особливості поведінки підприємств-неплатників, неплатежі до бюджету можна поділити на декілька груп:

- неплатежі галузей з великою кількістю постійно збиткових підприємств, які неплатежами фактично компенсують кошти, яких бракує для їх функціонування. Ці неплатежі держава рано чи пізно списує. Такі підприємства функціонують незалежно від критеріїв ефективності. За допомогою неплатежів підприємства цих галузей *de facto* відшкодовують ті кошти, які вони раніше одержували у вигляді прямих бюджетних субсидій. До цієї

групи можна віднести підприємства традиційно «пріоритетних» галузей – наприклад, вугільної, сільського господарства;

- неплатежі просто збиткових підприємств, які в принципі можуть стати на ноги. Такі підприємства могли б покривати свої витрати, якби більше орієнтувалися на попит, на потреби ринку;
- заборгованість потенційно рентабельних підприємств – виробників «універсальних товарів», насамперед – електроенергії та газу, які потрібні всім і тому є найбільш ліквідними.

Як важливий інструмент стимулювання економіки часто розглядається надання державних гарантій по іноземних кредитах.

В умовах ринкової економіки кредити під гарантію уряду іноді використовуються для стимулювання економіки або кредитування санації підприємств. Державні гарантії можуть надаватися в тих випадках, коли уряд вважає за необхідне:

- полегшити певним підприємствам доступ до одержання кредитних коштів на ринкових умовах (без урядових гарантій підприємство або не змогло б одержати кредит, або одержало б його під вищі проценти);
- гарантувати пільгові умови надання кредиту, оплачуючи різницю між ринковою і пільговою процентними ставками;
- зменшити ризик зовнішньоторговельних угод;
- залучити кошти для санації підприємств, яким загрожує банкрутство, якщо у разі гарантії уряду, банки готові надати для цього кредити. У кінці 1970-х - початку 1980-х рр. в Німеччині така підтримка була надана 34 підприємствам. Загалом за допомогою гарантій в 3,6 млрд. DM передбачається зберегти 168 тис. робочих місць. Таким чином намагалися допомогти передусім великим підприємствам. Хоч за деякими даними, з цих 34 підприємств 20 все одно були пізніше оголошені банкрутами.

Досвід Німеччини та інших промислово розвинутих країн свідчить: надання державних гарантій з метою кредитування санації підприємств виявляється кращим – порівняно з іншими формами субсидування – лише в тих випадках, коли завдяки гарантіям на ринку залишаються тільки ті підприємства, що мають шанси зберегти свою рентабельність на тривалий час. Отже, перш ніж гарантувати підтримку, необхідно оцінити, чи дійсно для цього є реальні шанси.

На перший погляд, надання державних гарантій для одержування кредитів або бюджетної допомоги для їх обслуговування не порушує ринкових механізмів. Держава просто допомагає підприємствам взяти

кредит на ринкових умовах. Однак, з економічної точки зору, це означає фінансування проектів, які без участі держави не були б здійснені через високі витрати або недостатню надійність²². В умовах обмеженості кредитних ресурсів це призводить до заміни (витіснення) рентабельних інвестицій. Таким чином, втручання держави створює перешкоди для фінансування більш прибуткових проектів, отже – викривлює умови конкуренції та знижує ефективність народного господарства.

Як відомо, в умовах ринкової економіки поняття ефективність для економіки у цілому включає в себе не тільки ефективність виробництва (з точки зору мінімізації витрат), але й ефективність з точки зору споживачів, тобто максимізацію задоволення їх потреб²³. Вибіркова державна підтримка окремих галузей або підприємств спричиняє зміну відносних цін, отже – зміну структури народного господарства, яка внаслідок такого втручання перестає відповідати уподобанням споживачів. Така невідповідність означає зниження загального добробуту. Втрати є тим значнішими, чим більше скоригована структура виробництва не відповідає системі уподобань громадян²⁴.

Завдяки гарантіям уряду підприємства дістають можливість легшого доступу до одержання кредитних коштів, тому такі гарантії є однією з форм субсидування підприємств. Обсяг субсидій, фактично одержаної підприємством, можна оцінити, виходячи із зниження його витрат на оплату процентів за банківський кредит²⁵. У випадку неповернення підприємством кредиту обсяг субсидії дорівнює сумі бюджетних видатків щодо його погашення і обслуговування. За умов ринкової економіки такі випадки практично виключаються завдяки використанню процедури банкрутства.

Порівняно з іншими формами субсидування підприємств в умовах ринкової економіки надання державних гарантій має дві важливі переваги:

- держава дістає можливість надавати підтримку підприємствам без використання бюджетних коштів;
- необхідність повернення кредитів стає для підприємств сти-

²² Dickertmann D. Öffentliche Finanzierungshilfen : Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgerschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1980. S. 31-34; Gröbner B. F. Subventionen. Eine kritische Analyse. Göttingen, 1983. S. 171.

²³ Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. С. 18-20.

²⁴ Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau. Kiel, 1998. S. 6-7.

²⁵ Zeitel G. Staatliche Darlehensgewährung als Mittel der Finanz- und Wirtschaftspolitik. *Finanzarchiv*. 1967. № 26. S. 202.

мулом до максимально ефективного використання позикових коштів.

Інша ситуація спостерігається в країнах з трансформаційною економікою. В Україні кредити під гарантію уряду не тільки не мають зазначених достоїнств, але й призвели до серйозних економічних проблем.

Викривлення механізмів ціноутворення створює сприятливий ґрунт для корупції. У країнах з трансформаційною економікою внаслідок руйнування старих соціальних норм і відсутності нових фактично було усунуто останні обмеження для поширення корупції. В Україні, як і в інших державах пострадянського простору «приватновласницькі інтереси, що народжуються, призводять до ослаблення держави і руйнують громадський порядок за допомогою корупції та привласнення майна представниками владних органів»²⁶. Відсутність чітких правових норм субсидування і тому широкі можливості виконавчої влади у розв'язанні відповідних питань стали причиною того, що західні правознавці стали розглядати систему субсидування як сірий ринок демократичної та соціальної правової держави²⁷.

Необхідність бюджетного фінансування погашення і обслуговування кредитів з розрахунками у натуральній формі означає апіорне розширення цільових доходів державного бюджету, оскільки заздалегідь (до прийняття відповідного бюджету) на декілька років наперед передбачаються певні видатки на закупівлю продукції в держрезерв. Отже, частина видатків щодо зовнішнього боргу перетворюється на додаткові бюджетні видатки на фінансування народного господарства. Збільшення обсягів гарантій по таких кредитах означає додаткову можливість збільшити у наступні роки субсидії підприємствам у прихованій формі.

4. Держава як суб'єкт економічної діяльності на центральному та місцевому рівнях

В макроекономічних моделях економічного зростання припускається, що існує траєкторія рівноважного економічного зростання, досягнення якої є метою економічної політики держави. Одним із важливих інструментів такої політики є державні видатки.

У теорії стадій Ростоу розвиток є результатом поступових процесів, які поділено на п'ять стадій: традиційне суспільство; створення передумов для економічного злету; економічний бум; рух до зрілості; стадія ма-

²⁶ Стиглиц Дж. Ю. Куда ведуть реформи? *Вопросы экономики*. 1999. № 7. С. 4–30.

²⁷ Zacher H. F. *Verwaltung durch Subventionen. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie – Verwaltung durch Subventionen*. Berlin, 1967. S. 396.

сового виробництва і споживання. Пізніше Ростоу додав шосту стадію – пошук якості життя, коли пріоритетом стає духовний розвиток людини²⁸. У рамках цієї теорії, що базується на систематизації подій економічної історії, важливим фактором і передумовою переходу з однієї стадії на іншу (тобто поштовхом до економічного розвитку) є інвестиції в інфраструктуру (транспорту, зв'язку, науки і науково-технічних розробок, соціальної сфери), що в багатьох випадках фінансуються державою.

Представники неокейнсіанського напрямку, на відміну від Кейнса, який розглядав статичну економіку в короткостроковому періоді, тобто виходив з незмінності основних її характеристик (наприклад, розмірів виробництва), зосередили свою увагу на проблемах економічної динаміки, циклічного розвитку і розробці заходів, що дозволяють створити умови для стійкого економічного зростання і повної зайнятості. Серед таких моделей провідна роль належить моделі Харрода, припущеннями якої є взаємозамінність труда і капіталу та постійна продуктивність капіталу (вплив науково-технічного прогресу має нейтральний характер і обмежений продуктивністю труда). Р.Ф. Харрод вводить поняття гарантованого темпу зростання, при якому інвестиції ex-post (фактичні інвестиції) дорівнюють заощадженням ex-ante (заощадженням, що передбачались). І якщо рівняння Кейнса (інвестиції дорівнюють заощадженням) характеризує стан статичної рівноваги, то рівняння гарантованого темпу зростання виражає рівновагу безперервного поступального руху, тобто є лінією динамічної рівноваги (лінією підприємницької рівноваги). При статичній рівновазі виробники задоволені існуючою нормою випуску, а при динамічній – задоволені тим, що вони роблять²⁹. Для збереження поступального руху додатковий капітал, необхідний для забезпечення додаткового випуску (обладнання і товарні запаси), має зростати пропорційно обороту. Відхилення фактичних темпів від гарантованих визначатиме короткострокові циклічні коливання в економіці. Отже, заходами антициклічної політики у короткостроковому періоді Харрод вважає капіталовкладення, «що прямо або не прямо підпорядковані впливу центральної влади»³⁰. Для боротьби з світовою економічною кризою Харрод пропонує ідею десятирічного бюджету, в рамках якого додаткові витрати поганих років урівноважуються надходженнями добрих років, а також план формування буферних запасів, що фінансуються урядами

²⁸ Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 143-145.

²⁹ Харрод Р. Ф. К теории экономической динамики. *Классики кейнсианства*. Москва : Экономика, 1997. Т. 1. С. 115.

³⁰ Харрод Р. Ф. К теории экономической динамики. *Классики кейнсианства*. Москва : Экономика, 1997. Т. 1. С. 154, 167-168.

(в основному, за рахунок продукції переробних галузей). За допомогою запасів можна регулювати обсяги попиту в тих галузях, які найбільш схильні до депресії³¹.

У рамках теорій циклічних коливань було показано, що в умовах приватного підприємництва коливання в розмірах інвестицій, а отже і циклічні коливання – є характерною рисою динамічної економіки, але інфляційні буми так само небажані для економіки, як і затяжні спади³². Для підтримки сталого розвитку держава повинна здійснювати певні заходи на всіх стадіях економічного циклу, а не тільки в періоди кризи або депресії. Такі заходи передбачають проведення програм трьох типів: вбудовані механізми гнучкості (built-in flexibility), автоматично діючі контрзаходи і керовані програми компенсування³³. Елементами першої програми «вбудованих стабілізаторів» є: прогресивне оподаткування доходів, система страхування від безробіття, виплата компенсацій фермерам, якщо ринкова ціна сільськогосподарської продукції виявляється нижче гарантованої. Вбудовані механізми можуть гасити коливання (пом'якшувати падіння і гальмувати бум), але не в змозі викликати підйом доходу і зайнятості, тобто не можуть сприяти переходу від рівня депресії до справжнього відновлення. Для цього придатна система автоматично діючих контрзаходів, початок використання яких залежить від рівня певних показників (наприклад, зміни безробіття до певного рівня) і не потребує законодавчих рішень. Ця система включає варіювання податкових ставок і видатків уряду. Програма третього типу – керована програма компенсування циклу, час введення в дію якої визначається органами законодавчої і виконавчої влади.

Модель Р.Харрода і доповнююча її модель Е. Домара є основою теорії «великого поштовху», яка зв'язує темпи зростання валового національного продукту країни і темпи зростання інвестицій (з розрахунку на душу населення)³⁴. Згідно з цією теорією для початку стійкого економічного зростання необхідні великі інвестиції, мобілізація яких вимагає відповідної грошово-кредитної і податкової політики держави або імпорту капіталу. Такий підхід передбачає визначення оптимальних

³¹ История экономических учений : (современный этап) : учебник / под общ. ред. А. Г. Худокормова. Москва : ИНФРА-М, 1998. С. 16.

³² Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. *Классики кейнсианства*. Москва : Экономика, 1997. Т. 2. С. 353-355.

³³ Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 148-151.

³⁴ Нуриев Р. Теории развития: новые модели экономического роста теории. *Вопросы экономики*. 2000. № 9. С. 136-138.

темнів зростання економіки і подальший розподіл інвестицій по галузях економіки.

У основі неокласичної теорії зростання³⁵ лежить факторний аналіз випуску, який описується функцією Кобба-Дугласа. На відміну від неокейнсіанських моделей припускається, що праця і капітал є повністю взаємозамінними, тобто виконуються умови досконалої конкуренції. Головний висновок з простої неокласичної моделі економічного зростання без технічного прогресу полягає в тому, що норма заощаджень впливає на темпи економічного зростання доти, доки економіка не досягне стану сталої рівноваги, і не впливає в стаціонарному стані.

У розширеній неокласичній моделі, що включає науково-технічний прогрес, економічне зростання визначається екзогенним параметром технічного прогресу (який по суті є функцією часу). На основі моделі Солоу було показано, що збільшення інвестицій не може бути довільним, оскільки має позитивний вплив на економічне зростання тільки до моменту досягнення сталого стану, а надалі темп зростання залежить від швидкості технічного прогресу³⁶. Більше того, якщо темпи збільшення капіталу перевищать темпи зростання економіки, то це призведе до неефективного розподілу ресурсів і матиме негативний вплив на економічне зростання. За таких умов розширення державних інвестицій призводить до витіснення приватних інвестицій і має дестабілізуючі наслідки.

«Нова» або ендеогенна теорія зростання базується на припущенні постійного або зростаючого граничного доходу з капіталу, тоді як в неокласичних моделях припускалася наявність гнучких ринків виробничих факторів і спадний граничний дохід. Гіпотеза зростання граничного доходу обґрунтовується наявністю позитивних зовнішніх ефектів, завдяки яким виграш від інвестицій для економіки загалом перевищує прямий дохід від їх здійснення. Інвестиції в діяльність, що має позитивний зовнішній ефект, впливають на науково-технічний прогрес, який таким чином стає ендеогенним фактором. У теорії ендеогенного зростання ключова роль належить людському капіталу (знанням в широкому значенні слова). У спрощеному вигляді процес економічного зростання (модель Ромера) може бути представлений за допомогою трьохсекторної моделі³⁷. Перший сектор – дослідницький (сектор науки), в якому на основі наявних (накопичених) знань і з використанням людського капіталу

³⁵ Мэнкью Н. Г. Макроэкономика. Москва : Изд-во МГУ, 1994. С. 173-176.

³⁶ Мостовая Е. Б. Основы экономической теории : курс лекций. Москва ; Новосибирск : ИНФРА-М : НГАЭиУ, 1997. С. 348-352.

³⁷ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. С. 42-43.

виробляються нові знання. Ці нові знання представлені в двох формах: знання, які стають доступними всім, і внутрішні знання дослідницьких організацій, які знаходяться в їх винятковому користуванні. Другий сектор – сектор виробництва технологічного обладнання (створення компонент основного капіталу, який потім буде використаний при виробництві споживчих товарів). У цьому секторі крім праці і капіталу також використовуються знання в двох формах – накопичені загальнодоступні знання і внутрішні знання конкретних підприємств. Третій сектор – сектор виробництва кінцевої продукції споживчого призначення. У дослідницькому секторі зростання знань прямо пропорційне обсягу накопичених знань, а також обсягу людського і реального капіталу. Наявність позитивного зовнішнього ефекту в народному господарстві у цілому зумовлена тим, що використання загальнодоступних знань прямо не оплачується, але приносить доход. Загальний висновок теорії ендогенного зростання відносно економічних функцій держави полягає в тому, що ті сфери економіки, в яких існує зростаючий ефект доходу від масштабу (наука, освіта), заслуговують державної підтримки. Відповідно до висновків цієї теорії в США були надані бюджетні кошти для створення «інформаційного суспільства». Разом з тим, згідно з висновками Т. Ромера, субсидії на оновлення обладнання, які викривлюють умови конкуренції для підприємств другого і третього секторів, – неефективні, оскільки призводять до послаблення стимулів.

Позитивний погляд щодо державного втручання в фінансування певних інвестицій, зокрема інвестицій в інфраструктуру, обґрунтовано позитивним впливом таких інвестицій на умови конкуренції. Вважається, що розвиток і поліпшення, наприклад, транспортної інфраструктури і засобів зв'язку, дозволяє усунути монополієне положення певних підприємств на ринку і створює умови для виходу на ринок інших підприємств, що мають більш низькі витрати. Першою моделлю, за допомогою якої було зроблено такий висновок, можна вважати модель «ізолюваної держави» Тюнена. Ця держава представлена у вигляді великого міста, яке не має транспортного зв'язку з іншим світом³⁸. Підприємства міста автоматично є монополістами (або у кращому випадку олігополістами). Будівництво доріг відкриває вхід на ринок міста нових підприємств, що приводить до зниження рівня цін. Отже, інвестиції в інфраструктуру допомагають зростанню добробуту, якщо витрати на створення інфраструктури транспорту нижче, ніж виграш споживачів.

³⁸ Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies. *Economics of Transition*. 1999. Vol. 7, № 1. P. 79–101.

Аналіз взаємозв'язків між економічним зростанням і інвестиціями в інфраструктуру, який було виконано Ашіном і Шанкерманом на основі мікроекономічної моделі³⁹, показав, що зростання конкуренції завдяки інфраструктурі сприяє зростанню обсягів виробництва, а також підвищує частку на ринку підприємств з більш низькими витратами. Ефект інвестицій в інфраструктуру тим вищий, чим більші диференціація витрат і частка підприємств з високими витратами. Такі умови характерні для країн, що розвиваються, нових промислових країн і країн з трансформаційною економікою, тому тут державні видатки на створення інфраструктури є економічно виправданими. Правда, важливе значення мають також витрати входу на ринок нових підприємств. Результати емпіричних досліджень також свідчать про стимулюючий вплив інфраструктури на економічний розвиток регіонів⁴⁰.

Ще Ф. Хайек звертав увагу на те, що конкуренція особливо важлива для тих країн, де в минулому не було конкуренції або вона не була активною. По-перше, вона дозволяє виявити ще не розкриті можливості таких країн, а по-друге, – примушує змінити поведінку багатьох індивідів, поставивши їх перед вибором «або наслідувати тим, хто домогся більшого успіху, або частково чи повністю позбавитися свого доходу»⁴¹. Для країн з трансформаційною економікою, економічний розвиток яких в чималій мірі залежить від швидкості адаптації підприємств до нових умов, конкуренція є ефективним засобом створення передумов для економічного зростання.

Висновок з розглянутих теорій економічного зростання полягає у тому, що розширення інвестиційної діяльності держави, зокрема, інвестицій в інфраструктуру (при недостатності інвестицій приватного сектора) може слугувати ефективним інструментом забезпечення економічного зростання. Участь держави у створенні інфраструктури є економічно виправданою з різних теоретичних поглядів. Для трансформаційної економіки більш важливим є наукове обґрунтування того, за яких умов це має відбуватися і до повноважень яких органів влади слід віднести прийняття таких рішень і фінансування відповідних заходів. А. Хіршман показав, що інвестиції держави в інфраструктуру економічно виправдані у разі її нестачі, тобто інвестувати в інфраструктуру доцільно лише в тому випадку, коли приватний сектор показав свою здібність до розвитку. Цей висновок аргу-

³⁹ Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. Köln : Deutscher Instituts-Verlag, 1995. – 50 S.

⁴⁰ Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия. *Мировая экономика и международные отношения*. 1989. № 12. С. 14.

⁴¹ Hirschman A. O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart : Gustav Fischer Verlag, 1967. S. 82.

ментовано тім, що у багатьох випадках обмеженими є не ресурси самі по собі, а здатність їх використовувати⁴².

Для забезпечення економічного зростання – відповідно до висновків інституційної теорії – не меншу роль, ніж фактори виробництва, відіграють інститути: чим нижчими є трансакційні витрати економічної діяльності, тим вищими є можливості і схильність до здійснення інвестицій, ефективність розподілу ресурсів і економічне зростання. Як відмічав відомий перуанський економіст Ернандо де Сото, який вивчав процеси становлення ринкової економіки в країнах третього світу, «Підприємницькі ресурси країни можуть виявитися лише тоді, коли це дозволяють пануючі інститути. Досить поглянути на перуанців, приречених в своїй країні на бідняцтво і животіння, але досягаючих успіху в інших країнах, де їх діяльність захищена відповідними інститутами»⁴³. Про важливість інституційних реформ у країнах із трансформаційною економікою свідчить і досвід Польщі⁴⁴.

Інституційним заходам вдосконалення ринкової економіки приділяється головна увага у рамках ліберальних теорій нового типу (теорії порядку, неінституційної теорії). Висновки неолібералів базуються на використанні рівноважних макромоделей, в яких умови рівноваги розглядаються не з кількісної, а якісної, інституційної точки зору⁴⁵. Ці теорії розвиваються в руслі класичних ліберальних поглядів з їх пріоритетами приватної власності і індивідуальної свободи, але одночасно передбачають активну діяльність держави в сфері економіки. Однак, участь держави не зводиться до регулювання ефективного попиту, а передбачає створення інститутів і інституційних механізмів (обмеження монополізму і недоброчинної конкуренції), що сприяють створенню умов конкуренції і сталому розвитку економіки на основі внутрішніх стимулів⁴⁶. Держава створює правила гри і контролює їх дотримання.

⁴² Сото Е. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. Москва : Catallaxy, 1995. С. 300.

⁴³ Колодко Г. Не верьте, что будущее зависит от прошлого. *Эксперт*. 2000. № 31. С. 14-15; Колодко Г. От шока к терапии: политическая экономия постсоциалистических преобразований. Москва : ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. 389 с.

⁴⁴ Колодко Г. Не верьте, что будущее зависит от прошлого. *Эксперт*. 2000. № 31. С. 14-15; Колодко Г. От шока к терапии: политическая экономия постсоциалистических преобразований. Москва : ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. 389 с.

⁴⁵ Нуриев Р. Институционализм : прошлое, настоящее, будущее. *Вопросы экономики*. 1999. № 1. С. 130–131.

⁴⁶ Кваснюк Б. Є. Сучасний інституціоналізм та особливості взаємодії інституційних секторів економіки України. Економіка і прогнозування. 2000. № 2. С. 173–181; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с.

Традиційно, з народногосподарської точки зору, прийнято вважати, що державні інвестиції позитивно впливають на економічне зростання, а тому їх кредитне фінансування не тільки допустиме, але й бажане з точки зору як короткострокової стабілізації, так і довгострокового економічного зростання. Цей висновок використовується у політиці державних фінансів у вигляді так званого «золотого правила», згідно з яким бюджетний дефіцит вважається допустимим, якщо він пов'язаний не з споживчими, а з інвестиційними витратами. Економічним обґрунтуванням такого підходу слугує припущення про самофінансування (в довгостроковій перспективі) інвестиційних витрат. Однак відповідь на запитання про те, чи сприяють державні інвестиції збільшенню зайнятості та економічному зростанню, залежить від форм їх фінансування⁴⁷. Так, при фінансуванні їх за рахунок кредитів виникають додаткові проблеми, оскільки боргові папери уряду вважаються практично безризиковими і тому знижують привабливість приватних інвестицій, що, як правило, пов'язані з ризиком. Крім того, висока внутрішня державна заборгованість підвищує процентні ставки, збільшуючи вартість капіталу і зменшуючи кількість рентабельних приватних інвестиційних проєктів. Таким чином, державні інвестиції, що фінансуються за рахунок нагромадження державних боргів, скорочують формування сукупного капіталу, отже, уповільнюють процеси технологічного оновлення, необхідні для підтримання конкурентоспроможності національних товаровиробників і створення високопродуктивних робочих місць.

В деяких західних дослідженнях береться під сумнів твердження про те, що державні інвестиції є «продуктивнішими» за інші витрати, і передусім – тому, що рішення про інвестиції не обов'язково базуються на оцінці їх наслідків для економічного зростання⁴⁸. Так, зроблено висновок, що не всі державні інвестиції (і в тому числі матеріальні, зокрема, в інфраструктуру) безумовно сприяють збільшенню потенціалу економічного зростання. Це стосується, насамперед, високорозвинутих економік, де вигреш в ефективності в результаті додаткових державних інвестицій в інфраструктуру може бути невеликим або навіть від'ємним. У таких умовах кредитне фінансування державних інвестицій збільшує майбутнє навантаження на бюджет.

Держава може сприяти нагромадженню виробничих факторів не тільки прямо, тобто здійснюючи інвестиції у певні галузі за рахунок

⁴⁷ Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. № 143. S. 45-46.

⁴⁸ Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. № 143; Leibfritz W. u.a. Finanzpolitik in Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF). Berlin : BMF, 2001.

бюджетних коштів, але й впливаючи на цей процес непрямим позитивним чином. Таке стає можливим у випадку, коли державні інвестиції доповнюють приватну інвестиційну діяльність. Збільшенню обсягів приватних інвестицій і підвищенню їх продуктивності сприяє розвиток інфраструктури (наприклад, систем транспорту і енергопостачання). Отже, сукупну ефективність приватного і державного секторів можна посилити, якщо ефективність державних інвестицій оцінювати з урахуванням суспільних вигод від приватних інвестицій.

Наслідки державних інвестицій залежать від уже існуючого рівня інфраструктурної забезпеченості економіки країни та її майбутньої потреби в послугах інфраструктури. Тому старе «золоте правило» кредитного фінансування інвестицій не дозволяє контролювати майбутнє фінансове навантаження на бюджет і майбутню динаміку державної заборгованості.

Аналіз державних функцій, виконаних у рамках моделей економічного зростання, дозволяє зробити наступні висновки. Економічна діяльність держави може не тільки сприяти економічному зростанню, але й перешкоджати йому, оскільки досягнення рівноважного зростання суттєво залежить від співвідношення багатьох умов, у тому числі від попередньої траєкторії розвитку, взаємозамінності виробничих факторів праці і капіталу, особливостей науково-технічного прогресу, співвідношення заощаджень, що передбачались, і фактичних інвестицій. Так, якщо праця і капітал є взаємозамінними факторами, то збільшення інвестицій темпами, що перевищують темпи зростання економіки, призводить до неефективного розподілу ресурсів в народному господарстві. За таких умов втручання держави в економічну діяльність може призвести або до порушення рівноваги, або негативного впливу на економічне зростання.

З точки зору економічного зростання, важливим є не збільшення державних інвестицій (адже вони можуть знижувати привабливість приватних інвестицій, пов'язаних з ризиком), а вплив державних інвестицій на формування сукупного (державного і приватного) капіталу. Отже, державні інвестиції виконують, в першу чергу, важливі функції як додаткове до приватних інвестицій благо.

Економічно обґрунтованим є державне фінансування інвестицій в інфраструктуру за умов, що ця інфраструктура (наприклад, шляхи) сприяє розвитку конкуренції, тобто усуває монопольне становище на ринку певних підприємств і створює умови для виходу на ринок підприємств з меншими витратами. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості щодо формування

приватного капіталу, отже, є передумовами для поступового зниження участі держави у формуванні капіталу.

Державної участі або підтримки заслуговують ті сфери економіки, в яких існує зростаючий дохід від масштабу (наука, освіта). Крім того, економічно обґрунтованим є державне фінансування інвестицій в інфраструктуру за умов, що така інфраструктура (наприклад, шляхи) сприяє розвитку конкуренції, тобто усуває монопольне положення на ринку певних підприємств і створює умови для виходу на ринок підприємств з більш низькими витратами. З точки зору формування системи міжбюджетних відносин необхідно вирішити питання, чи повинні вказані види економічної діяльності держави бути покладені на центральний або місцеві органи влади. На загальнодержавному рівні (на рівні центральних органів влади) доцільно, на нашу думку, інвестувати в діяльність з позитивними зовнішніми ефектами (наука, базова освіта), а також в інфраструктуру, розвиток якої дозволить усунути монопольне положення підприємств. Це буде сприяти більш рівномірному економічному розвитку різних регіонів, а отже, створенню умов для вирівнювання їх податкових можливостей і зниження потреб місцевих бюджетів у дотаціях вирівнювання.

На рівні місцевих органів влади доцільно проводити політику бюджетного інвестування за принципом «запізнювання», тобто після визначення (виявлення) точок економічного зростання. Саме місцева влада може оцінити, що в діяльності приватного сектору досягнуто певних успіхів, тобто він є здатним до підприємництва, але дефіцит інфраструктури стає перешкодою для його подальшому розвитку.

5. Шляхи та передумови забезпечення ефективної державної підтримки підприємств

У ринковій економіці виробництво і розподіл благ здійснюються на основі використання механізму цін. При цьому виробляються тільки ті товари, ціна яких перевищує витрати, тобто виробники (принаймні в довгостроковій перспективі) прагнуть уникнути неефективних виробництв. На ринку окремі економічні суб'єкти приймають самостійні рішення (у відповідності до своїх фінансових можливостей) стосовно того, якими мають бути обсяг і структура як їх власної пропозиції, так і їх попиту на різні блага.

Разом з тим, ринкова система досконалої конкуренції не завжди забезпечує ефективний розподіл ресурсів або розподіл доходів, прийнятний з точки зору соціальної справедливості. Згідно з положеннями теорії

суспільного добробуту ринок є неспроможним, якщо за допомогою ринкових механізмів не вдається досягнути оптимального за Парето розподілу ресурсів. Розподіл ресурсів є оптимальним за Парето, якщо неможливе інше використання ресурсів, при якому збільшилася б корисність для якогось індивіда без зменшення корисності для інших індивідів⁴⁹. Згідно з цим критерієм ринок є неспроможним у випадках природних монополій, зовнішніх ефектів або суспільних благ, коли механізми ринку не забезпечують оптимальної за Парето структури виробництва⁵⁰. Неспроможність (провали) ринку – найважливіша економічна причина субсидування підприємств у ринковій економіці.

Субсидії дозволяють інтерналізувати позитивні зовнішні ефекти. Для цього необхідно вибрати показник, досить тісно пов'язаний з обсягом діяльності, що має позитивний зовнішній ефект. Чим вищою є величина цього показника, тим більшим є розмір субсидії, що надається. У випадку суспільних благ можна завдяки субсидіям спонукати приватні підприємства виробляти суспільні блага в таких обсягах, які відповідають оптимальним за Парето. Недоліки природних монополій також можуть бути усунуті за допомогою субсидій. Якщо субсидувати товари, що виробляють природні монополісти, то їх виробництво і використання виробничих факторів можуть бути збільшені до рівня, що відповідає умовам досконалої конкуренції⁵¹. Отже, за допомогою субсидій виробництво певних товарів може бути збільшено або зменшено до рівня народного-сподарського оптимуму.

В ряді випадків субсидії можуть надаватися для проведення певної економічної політики: необхідності збільшення виробництва певних товарів або створення умов для розвитку певних галузей або регіонів. Може йтися також про створення нових робочих місць або надання додаткових доходів у порівнянні з тими, що вважаються оптимальними в ринкових умовах. Отже, виходячи з положень сучасної економічної теорії субсидії, які приводять до виправлення (усунення) провалів ринку, тобто використовуються для фінансування суспільних благ, інтерналізації зовнішніх ефектів, коригування діяльності монополій, збільшують загальний добробут і тому є економічно обґрунтованими.

Розглянуті вище випадки провалів ринку з точки зору теорії добробуту й економічні обґрунтування державного втручання, які впливають з цієї теорії, відносяться до умов закритої економіки. Для відкритої

⁴⁹ Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ : Основи, 1998. С. 94.

⁵⁰ Eickhof N. Theorien des Markts- und Wettbewerbsversagens. *Wirtschaftsdienst*, 1986. Vol. 66. S. 468–476.

⁵¹ Gröbner B. F. Subventionen. Eine kritische Analyse. Göttingen, 1983. S. 47.

економіки в рамках традиційної теорії міжнародної торгівлі також існують випадки, коли субсидії можуть максимізувати національний добробут, тобто є економічно обгрунтованими.

На основі теореми порівняльних витрат доводиться, що торгівля між різними країнами є вигідною тим країнам, що беруть у ній участь, і підвищує ефективність світового господарства загалом. Обмеження в торгівлі перешкоджають поділу праці, при якому країна могла б використати свої порівняльні переваги. Державне втручання економічно виправдане, якщо завдяки йому країна може використати свої порівняльні переваги в міжнародній торгівлі. Мова йде про випадки, коли без втручання держави такі переваги не можуть бути реалізовані. Цей аргумент (Infant-industrie-Argument) використовувався ще в XIX ст. при обгрунтуванні необхідності «захисного мита», яке дозволило б німецькій промисловості наздогнати англійських конкурентів⁵². На доцільність такого захисту звертав увагу Туган-Барановський, досліджуючи ефективність бавовняної промисловості Росії⁵³. Дж.С. Мілль вважав митний захист корисним інструментом для підтримки молодих галузей, однак за умови, що термін його дії буде суворо обмежено⁵⁴.

Субсидії для підтримки молодих галузей повинні слугувати тимчасовим засобом захисту деяких галузей цієї країни від конкуренції з боку високорозвинутих країн. Такий обмежений у часі захист є економічно виправданим, коли на початковому етапі виробництва середні витрати є досить значними, оскільки відсутні досвід і переваги, якими можна скористатися при масовому виробництві. Це стосується у першу чергу тих галузей, для розвитку яких в країні є всі необхідні умови, але їх використанню заважають високі витрати, що обумовлені недостатнім досвідом і обмеженими обсягами виробництва. Такий захист повинен створювати стимули для зростання виробництва і реалізації потенційних переваг⁵⁵. Потім – згідно з аргументом молодого галузі – відповідні галузі повинні стати конкурентоспроможними без субсидій. Мета таких субсидій – включення країни в міжнародний поділ праці у відповідності з її порівняльними перевагами, яке веде до підвищення добробуту країни.

Аргумент молодих галузей узгоджується з положеннями традиційної теорії міжнародної торгівлі. Однак, в багатьох випадках заходи торгової

⁵² Lammers K. *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik*. Tübingen: Mohr, 1989. S. 20.

⁵³ Туган-Барановский М. *Русская фабрика в прошлом и настоящем*. С.-Пебербург, 1926. 448 с.

⁵⁴ Милль Дж. С. *Основы политической экономии*. Москва: Прогресс, 1981. Т. 3. С. 312-314.

⁵⁵ Weiler F. *Das "Infant-Industrie". Argument für protektionistische Maßnahmen*. Marburg: Metropolis-Verlag, 1996. S. 228-229.

політики пов'язані з тим, що умови, які лежать в основі традиційної теорії зовнішньої торгівлі (передумови досконалої конкуренції), не дотримуються.

При недосконалості ринків державне втручання у вільну торгівлю для невеликої країни має певні переваги і може бути виправданим. Це є доцільним у тому випадку, коли йдеться про невелику країну і постачання продукції з великої країни, пропозиція якої впливає на ціни світового ринку. Цей випадок розглядається в теорії оптимальних митних зборів. Результати деяких досліджень дозволяють зробити висновок про те, що субсидії на користь певних галузей можуть бути виправданими у випадку недосконалих ринків і зростаючої економії від масштабу⁵⁶. Реальність частіше за все відповідає саме такому випадку, а не передумовам традиційної теорії вільної торгівлі. Торгівля між країнами з подібними виробничими факторами зумовлена існуванням зростаючої економії від масштабу. Якщо можливості щодо зниження витрат можуть бути реалізованими тільки в умовах великих підприємств, то формуються олігопольні ринки, де в екстремальному випадку окремі постачальники займають монопольне положення, що дозволяє їм отримувати монопольну ренту. Якщо країні вдається організувати таке виробництво в якійсь галузі, то вона реалізує можливість отримувати вигоду за рахунок іншої країни⁵⁷. Для таких галузей є характерною значна економія від зростання масштабів виробництва, яка пов'язана з високими постійними витратами (статична економія від масштабу) або ефектом навчання (динамічна економія від масштабу). Статичний і динамічний ефекти економії від масштабу можуть бути реалізовані, якщо продукція відповідних галузей має попит на світовому ринку, що дозволяє за досить короткий проміжок часу знизити середні витрати. За таких умов низьких середніх витрат стає неможливим вихід на ринок інших підприємств, і тому останні підприємства потребують підтримки з боку держави.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що стратегічна політика субсидування виробництва деякого товару за певних умов має теоретичне обґрунтування. Іноземні підприємства завдяки зростаючій економії від масштабу, пов'язаній з розширенням міжнародної торгівлі, займають положення на ринку цього товару, яке дозволяє їм отримувати монопольну ренту і змушує споживачів в даній країні платити завищені

⁵⁶ Hiemenz U., Weiss F. D. Die internationale Subventionskarussell. Dabeinsein oder Abspringen? *Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge*. 1984. № 98. S. 20.

⁵⁷ Krugman P. Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa. *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*. Wiesbaden, 1988. S. 18–36.

ціни. Тому збереження і розвиток підприємств цієї країни, які випускають такий товар, стає можливим завдяки субсидіям. Мета таких субсидій – обмежити владу іноземних постачальників, які при цьому втратять частину своєї ренти і змушені будуть знизити ціни на товар. З точки зору країни, яка надає субсидії, це вигідно в тому випадку, якщо народногосподарські витрати, пов'язані з тим, щоб послабити положення іноземних продавців товару на ринку нижчі, ніж монопольна рента, яку іноземний продавець отримує в даній країні. Субсидія, яка спрямована на послаблення позиції іноземного виробника на вітчизняному ринку, може надаватися і вітчизняним виробникам, щоб вони могли зайняти сильну позицію на світовому ринку. Якщо вітчизняні виробники почали виробництво перспективної продукції раніше, ніж іноземні підприємства, то вони самі зможуть отримувати ренту за рахунок інших країн. Така стратегія вигідна в тому випадку, якщо монопольна рента є вищою, ніж витрати, які є необхідними для того, щоб зайняти монопольне положення на ринку.

Отже, в умовах відкритої економіки надання субсидій підприємствам є теоретично обґрунтованим щодо молодих галузей та за необхідності послабити позиції іноземного виробника на вітчизняному ринку. При цьому субсидії, що надаються молодій галузі, доцільні, якщо через якийсь час необхідність в них відпадає. Тоді як субсидії, спрямовані на послаблення позицій іноземних виробників, надаються із стратегічних міркувань і тому надаються так довго, як це вважається необхідним. Економічне обґрунтування субсидій у закритій економіці витікає з умов оптимуму за Парето. Економічні аргументи на користь надання субсидій у відкритій економіці витікають з положень теорії міжнародної торгівлі при досконалій і недосконалій конкуренції. Проте, в кожному з розглянутих випадків виникають серйозні сумніви в тому, чи дійсно субсидії дозволяють досягти поставлених при цьому цілей. Надання субсидій завжди пов'язане з адміністративними витратами і втратами ефективності, пов'язаними з фінансуванням відповідних витрат. Тобто, теоретичні можливості доцільної політики субсидування ще не означають, що таку політику необхідно здійснювати.

Для того, щоб субсидії, які використовуються для фінансування суспільних благ і інтерналізації зовнішніх ефектів, збільшували загальний добробут, є необхідним, дотримання наступних умов:

- наявність точної інформації про причини і масштаби провалів ринку;
- відсутність додаткових адміністративних витрат, пов'язаних із застосуванням фіскальних інструментів (податків або субсидій Пігу);

- нейтральність джерел фінансування субсидій з точки зору використання ресурсів.

Ефективне надання субсидій можливе, якщо є відомими причини і масштаби неспроможності ринку. Це дозволяє встановлювати розміри субсидій таким чином, щоб вони могли компенсувати провали ринку. Але для цього представники органів державної влади повинні мати в своєму розпорядженні повну інформацію про поточні і прогнозні показники попиту і пропозиції на ринках товарів і факторів виробництва. Наприклад, що стосується зовнішніх ефектів, то встановити факт їх існування досить просто, проте їх кількісні оцінки, без яких не можливе оптимальне державне втручання, дуже складні. Особливо складно дозувати заходи щодо субсидування в тих випадках, коли мова йде про підприємства, що випускають не один, а декілька видів продукції⁵⁸. Один з головних ризиків політики субсидування полягає у тому, що відхилення від оптимуму за Парето практично ніколи не можна точно виміряти. Разом з тим, втручання в ринкові умови за браком достатньої інформації призводить до погіршення використання обмежених народногосподарських ресурсів.

Якщо говорити про вплив фіскальних інструментів на розподіл ресурсів, то теоретично найбільш прийнятним джерелом фінансування субсидій вважається єдиний податковий податок. Це єдиний податок, який не викривлює розподілу ресурсів у народному господарстві. Але, зазвичай, субсидії не фінансуються за рахунок спеціальних податків, а будь-яка інша податкова система не є нейтральною стосовно розподілу ресурсів. У таких умовах неминує виникати питання: чи дійсно є виправданим порушення в розподілі ресурсів замінювати викривленням щодо оподаткування у формі більш високих цін. Високою є ймовірність того, що викривлення в розподілі ресурсів будуть перебивати переваги субсидій.

Крім того, у рамках моделі досконалої конкуренції при застосуванні фіскальних інструментів не розглядаються два важливих питання:

- 1) чи існують інші, можливо більш відповідні інструменти, що дозволяють коригувати провали ринку;
- 2) чи дійсно за допомогою субсидій можна поліпшити розподіл ресурсів, якщо врахувати можливість невиконання названих вище умов.

У тих сферах діяльності, де кількість виробників і видів продукції є незначними, обсяги виробництва змінюються поволі і вдається забез-

⁵⁸ Баумоль У. Чего не знал Альфред Маршалл : вклад XX столетия в экономическую теорию. *Вопросы экономики*. 2001. № 2. С. 91; Lammers K. Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. Tübingen : Mohr, 1989. S. 16-17.

печити контроль з боку держави, більш ефективним виявляється використання інших інструментів. Наприклад, диференціація цін і двоступеневі тарифи (фіксований основний тариф і порівняно низькі ціни на поточне використання) забезпечують порівняно кращі результати, ніж політика субсидування⁵⁹.

У ряді випадків з точки зору ефективності використання ресурсів певні переваги дає використання принципу еквівалентності: фінансування благ не за рахунок загальних податків, а за рахунок стягування відповідних зборів. Наприклад, фінансування доріг за рахунок зборів з власників транспортних засобів і податку на мінеральні масла. Це дозволяє також усунути викривлення умов конкуренції між різними видами транспортних засобів.

Одним з альтернативних варіантів усунення неспроможності ринку є використання положень теорії про права власності⁶⁰. Так, зовнішні ефекти в деяких випадках є наслідком або відсутності прав власності, або нечіткого їх визначення. Визначення прав власності дозволяє використати принцип виключення і потім шляхом переговорів між підприємством-винуватцем зовнішніх витрат і підприємством, якому наноситься збиток, інтерналізувати зовнішній. Тоді завдання держави, замість того, щоб ліквідувати провали ринку за допомогою субсидій, буде полягати в чіткому визначенні прав власності і контролі за дотриманням цих прав. Правда, в тому випадку, коли трансакційні витрати таких переговорів дуже значні (вони є тим вищими, чим є більшою кількістю суб'єктів господарювання зачіпають зовнішні ефекти), субсидії уявляються більш прийнятними.

Важливою передумовою ефективного використання субсидій є наявність необхідної інформації, зокрема, інформації, яка дозволяє бути упевненим у тому, що витрати державного втручання є нижчими, ніж втрати від провалів ринку. Економічна теорія суспільного вибору, згідно з якою бюрократія переслідує не народногосподарські, а власні інтереси, дає підстави серйозно сумніватися в тому, що політичні рішення завжди забезпечують найкращі з народногосподарської точки зору результати.

Субсидії, що надаються з міркувань коригування механізмів розподілу доходів, викривлюють механізм ціноутворення і таким чином перешкоджають переміщенню виробничих факторів у сфери діяльності з більш високою продуктивністю, а також знижують попит на продукти з меншими витратами. Ефективність використання ресурсів в народному господарстві загалом знижується.

⁵⁹ Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen : Mohr, 1992. S. 396.

⁶⁰ Олейник А. Институциональная экономика. *Вопросы экономики*. 1999. № 5. С. 140-143.

В умовах відкритої, так як і в умовах закритої економіки, існують сумніви в тому, чи дійсно субсидії, спрямовані на послаблення позицій іноземних виробників, досягають поставленої мети. Ці сумніви також викликані існуванням інформаційних проблем і втратами ефективності, пов'язаними з адміністративними видатками і фінансуванням видатків з надання субсидій. Необхідні надійні прогнози про можливості зниження видатків і порівняльні переваги країни в довгостроковій перспективі. Крім того, є малоімовірною наявність інформації про те, яку монопольну ренту можна отримати і в яких галузях, який зиск різних країн.

При наданні підтримки молодим галузям існує небезпека перетворення короточасної економічно обгрунтованої підтримки в довгострокову політику перерозподілу доходів на користь окремих секторів економіки або підприємств.

До субсидій, що надаються з метою проведення певної економічної політики, слід відносити допомогу, яка надається певним секторам економіки і регіонам і при цьому не переслідуються цілі підвищення народногосподарської ефективності. Мета економічної політики може полягати у поліпшенні матеріального становища працівників деяких галузей або регіонів, тобто у вирішенні завдань з перерозподілу доходів. У цьому випадку субсидування підприємств таких галузей або регіонів дозволяє підвищити рівень їх доходів порівняно з доходами, які можуть бути отримані в ринкових умовах без втручання держави.

Мета економічної політики може також полягати у збільшенні обсягів виробництва в певних регіонах або секторах економіки, тобто у вирішенні завдань з перерозподілу обмежених народногосподарських ресурсів. Тут за допомогою субсидій можна здешевити вартість виробничих ресурсів, а, отже, розширити фінансові можливості підприємств по розвитку виробництва. У кожному з цих випадків субсидування галузей або регіонів для проведення певної економічної політики, також як і при наданні субсидій, обгрунтованих з економічних міркувань, виникає питання, чи є такі субсидії дійовим інструментом досягнення поставленої мети і з якими видатками пов'язана така політика субсидування.

Якщо держава вважає за необхідне підтримувати окремі галузі або підприємства (за умови, що така підтримка є економічно виправданою), то цей процес необхідно зробити відкритим і прозорим. Для цього, цілі щодо надання субсидій повинні публічно обговорюватися, а результати – контролюватися. Одержувачі субсидій повинні звітувати про використання коштів.

Легалізація субсидування вимагає чіткого визначення:

- цілей надання субсидій та очікувані результати;
- умов проведення конкурсу на надання субсидій;
- об'єкта (основи) субсидування. Він має бути тісно пов'язаний з обставиною, що стимулюється (наприклад, продане вугілля, фактичні інвестиції, видатки на оплату відсотків за кредит);
- тарифу надання коштів (наприклад, кількість гривень з розрахунку на одиницю проданого вугілля, певний відсоток від фактичних інвестицій, певна частина видатків по оплаті відсотків за банківський кредит);
- терміну надання субсидій. Період стимулювання субсидованих заходів має бути суворо обмежений у часі.

Всі одержувачі субсидій повинні звітувати про використання коштів і досягнуті результати. Це відноситься до підприємств всіх форм власності, які отримують як прямі бюджетні субсидії, так і кредити під гарантію уряду, а також спеціальні податкові пільги.

Отже, необхідно, щоб Міністерство фінансів України спільно з Державною податковою адміністрацією України готувало, принаймні, раз у два роки «доповідь про субсидії». У такій доповіді повинні бути представлені в повному обсязі усі види державної підтримки підприємств України, а також висновки щодо ефективності використання отриманих коштів. Необхідно також, виходячи з актуальних фінансових і бюджетних проблем, регулярно переглядати доцільність надання фінансової допомоги і податкових пільг, а також законодавчі і інші передумови щодо їх скорішого завершення або поступового скорочення.

Основним недоліком використання субсидій при проведенні політики перерозподілу доходів (підтримка низького рівня цін на певні товари та послуги, створення пільгових умов для певних видів економічної діяльності) є недостатня цілеспрямованість дії даних інструментів і їх негативний вплив на розподіл обмежених народного-сподарських ресурсів. Якщо субсидії надаються з метою підвищення реального доходу споживачів (наприклад цінкових субсидій на певні товари), то на запитання про те, чи дійсно серед споживачів товару є особи, для яких ці субсидії були призначені, немає однозначної відповіді. При наданні таких субсидій можуть мати місце два екстремальних випадки: перший – завдяки субсидіям збільшуються доходи тільки споживачів, другий – внаслідок субсидій підвищуються доходи виробників. Який ефект буде спостерігатися насправді, залежить від еластичності попиту і пропозиції на ринках відповідних товарів і виробничих факторів. Тому кращим інструментом з точки зору розподілу доходів є адресні субсидії,

що надаються не підприємствам, а безпосередньо конкретним особам або домогосподарствам.

Субсидії змінюють відносні ціни товарів, а отже попит і пропозицію даного товару, оскільки він стає більш дешевим. Субсидовані ціни зазвичай спричиняють збільшення попиту на відповідний товар, отже вигоду від субсидій частково отримують і виробники. Це приводить до збільшення виробництва, а отже до додаткового надходження ресурсів у виробництво даного товару. Пропозиція субсидованого товару і попит на нього стають вищими, ніж за відсутності субсидій, тобто надання субсидій впливає на розподіл обмежених ресурсів економіки. Для виробництва субсидованого товару залучаються фактори, які можна більш продуктивно використати в інших цілях. Негативний вплив субсидій на розподіл ресурсів виявляється особливо чітко, наприклад, при стимулюванні житлового будівництва. Розподіл ресурсів не викривлюється, якщо попит на даний товар та його пропозиція є абсолютно нееластичними за ціною.

Викривлення розподілу ресурсів та неточність досягнення мети спостерігаються і при субсидуванні галузей економіки або видів економічної діяльності (наприклад, сільського господарства), коли за допомогою субсидій підтримуються виробники товарів і послуг в окремих галузях. Субсидії перекидають розподіл ресурсів, адже створюють стимули для збільшення припливу виробничих факторів у ці галузі (або виробничі фактори вивільнюються не так швидко). Цільова неточність полягає в тому, що в залежності від умов на окремих ринках частину доходу отримують не тільки підприємства субсидованої галузі, а також споживачі продукції завдяки порівняно більш низьким цінам і (або) постачальники через завищені ціни на ресурси. Дохід лише тоді повністю надходить до субсидованих сфер, якщо на ринках збуту продукції існує абсолютно еластичний попит, а на ринках сировини і напівфабрикатів – досконала еластична пропозиція за ціною.

Якщо говорити про вплив субсидій на збереження робочих місць, то з їх допомогою можливе лише короткострокове розв'язання цієї проблеми. Субсидії дозволяють підприємствам покрити частину витрат на фінансування виробничих факторів, які не можуть ними бути зароблені на ринку. Але за допомогою держави неможливо збільшити попит на кожний бажаний вид продукції⁶¹. Особливо важливим є те, що така політика в кінцевому результаті змінює поведінку економічних суб'єктів⁶², які починають розраховувати не на власні сили, а на підтримку

⁶¹ Gerken E, Jüttemeier K. J., Schatz K.-W., Schmidt K.-D. Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. *Kieler Diskussionsbeiträge*. 1985. № 113/114. S. 35.

⁶² Schatz K.-W. Der Staat und seine Subventionen. *Wirtschaftsdienst*. 1983. Vol. 63. S. 268–273.

держави, тому досягнення мети щодо збереження робочих місць в довгостроковій перспективі уявляється досить проблематичним. З одного боку, субсидії зменшують зацікавленість підприємств у проведенні адаптаційних заходів, які необхідні для збереження або відновлення конкурентоспроможності робочих місць в ринкових умовах. З іншого, надаючи субсидію, уряд демонструє свою готовність зменшити масштаб загрози втрати робочих місць. Тому у підприємств і їх працівників виникає зацікавленість в тому, щоб використати ресурси для здійснення впливу на прийняття політичних рішень. Політичний вплив стає одним з видів економічної діяльності, яка – в порівнянні із зусиллями по поліпшенню результатів виробництва – є тим ефективнішою, чим більшою є готовність уряду до надання субсидій.

Мета субсидування підприємств в трансформаційних умовах має полягати в тому, щоб у середньостроковій перспективі зменшити їх залежність від державної підтримки. Приховані субсидії перекладають проблеми неефективних підприємств на фінансову систему всієї країни. Тривалі субсидії ведуть до консервації структури виробництва і, щонайбільше, дозволяють підтримувати певний рівень доходів в субсидованих галузях. Така допомога викривлює умови конкуренції і завдає збитків ринковій економіці.

Отже, в умовах соціалізму найважливішою функцією держави був розвиток економіки. Необхідність бюджетного фінансування підприємств і галузей пояснювалася невідповідністю між створюваним у деяких галузях додатковим продуктом та їх потребами у коштах. Використовувані до останнього часу форми і методи державної підтримки підприємств сягають своїм корінням в умови командно-адміністративної економіки, коли держава як власник усіх засобів виробництва перерозподіляла значну частину додаткового продукту в інтересах розвитку «пріоритетних» галузей.

У сучасній вітчизняній економічній літературі ідея державної підтримки підприємств має багатьох прихильників. При обговоренні цієї проблеми найчастіше йдеться про необхідність бюджетного фінансування певних галузей або підприємств, що обґрунтовується наявністю виробничих потужностей або небезпекою соціальних конфліктів. На думку автора, мова повинна йти про визначення підходів до вибору допустимих і ефективних форм бюджетної політики, які б сприяли прискоренню адаптаційних процесів підприємств і створенню довгострокових умов економічного зростання в Україні.

З точки зору впливу на бюджет, фінансовий стан і економічний розвиток країни, а також на процеси реструктуризації підприємств, до

категорії субсидій необхідно відносити всі фінансові пільги вибіркової дії, що впливають на розподіл ресурсів в економіці, тобто всі форми прямих, непрямих і прихованих переваг, які мають грошову оцінку і які держава надає окремим підприємствам або певним галузям.

Дослідження показало, що в умовах трансформаційної економіки України, поряд з прямим бюджетним фінансуванням, в останні роки широко використовувалися звільнення від податків галузей народного господарства або окремих підприємств; спеціальні режими оподаткування або валютного регулювання; відстрочки сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету; списання і реструктуризація податкової заборгованості. Усе це стало причиною того, що державна підтримка підприємств набула нерегульованого і «непрозорого» характеру.

Поширення непрямих і прихованих форм державної підтримки підприємств призвело до того, що сьогодні дедалі більша кількість потенційно прибуткових підприємств і галузей втягується до системи неплатежів взагалі та бюджетних зокрема. Як наслідок, підприємства, здатні сплачувати податки, йдуть «у тінь» через нерівні умови конкуренції порівняно з підприємствами, які одержують державну підтримку. Високий рівень субсидування товаровиробників є фактором ризику для життєздатності бюджету і стійкості всієї системи державних фінансів України.

Забезпечення стійкості системи державних фінансів України неможливе без проведення економічної політики, спрямованої на посилення бюджетних обмежень для підприємств і держави загалом. Найважливіші передумови як збільшення бюджетних доходів (або зниження податкового навантаження), так і зменшення бюджетного дефіциту – це проведення «справедливої» податкової політики, що передбачає послідовне скорочення прямого і прихованого (непрямого) субсидування підприємств.

Дослідження ефективності державної підтримки українських підприємств на прикладі вугільної промисловості та іноземних кредитів під гарантію уряду дозволило дійти таких висновків:

- відсутність реальних процесів реструктуризації виробництва і ефективних форм вибіркової підтримки найпродуктивніших шахт зумовлюють збереження тенденції до підвищення затрат у галузі та необхідність надання додаткових державних субсидій без будь-яких реальних результатів;
- підтримка підприємств за критерієм горизонтального вирівнювання затрат позбавляє їх стимулів до розвитку і до зниження за-

трат, а тому за допомогою політики підтримки поточних доходів не можна поліпшити ситуацію в галузі;

- кредити під гарантію уряду в багатьох випадках є продовженням практики державної підтримки підприємств з соціально-політичних міркувань, незалежно від критеріїв економічної ефективності; разом з тим надання гарантій щодо фінансування ефективних проектів забезпечує позитивні результати не тільки для підприємства-позичальника, але й для суміжних підприємств регіону;
- підтримка неефективних підприємств не вирішує їх середньострокових проблем, оскільки існуючі підходи перешкоджають використанню внутрішніх резервів, отже – призводять до погіршення економічної ситуації в ряді регіонів країни, збільшення міжрегіональних відмінностей у базі оподаткування та ускладнення процесів вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів.

Виходячи з положень ліберальної економіки нового типу і сучасної інституціональної економіки, необхідно використовувати ширший, народногосподарський підхід до вирішення проблеми державної підтримки підприємств, який передбачає: загальне поліпшення економічного клімату в країні; формування так званої «м'якої інфраструктури» ринкової економіки, тобто її інститутів, які б сприяли активізації підприємницьких ресурсів країни; створення умов для удосконалення виробничої інфраструктури з метою розвитку конкуренції. Крім того, з точки зору забезпечення умов для економічного зростання та розвитку регіонів, на етапі трансформаційної економіки доцільно використовувати такі форми державної підтримки окремих підприємств:

- по-перше, це надання субсидій для підтримки підприємств тих галузей, що розвиваються, як тимчасовий засіб захисту від конкуренції з боку високорозвинутих країн, оскільки на початковому етапі становлення виробництва високими є середні затрати і немає переваг масового виробництва (такі субсидії сприятимуть розвиткові економіки регіонів завдяки використанню порівняльних переваг українських підприємств, але вони є економічно виправданими, тільки якщо через деякий обмежений проміжок часу необхідність у них відпадає);
- по-друге, у разі існування недосконалих ринків і зростаючої економії від масштабу, це субсидії, спрямовані на обмеження монопольної влади великих іноземних виробників на вітчизняному ринку;

- по-третє, це – підтримка підприємств у зв'язку з обмеженістю внутрішніх кредитних ресурсів у вигляді надання державних гарантій по іноземних кредитах щодо фінансування проектів, ефективних за ринковими критеріями.

Дослідження економічних аргументів на користь субсидій і теоретичних можливостей щодо впливу державних видатків на економічне зростання дозволяє визначити передумови їх ефективності. Прийняття рішень про субсидування підприємств вимагає надійних прогнозів як щодо можливостей зниження собівартості виробництва на конкретному підприємстві, так і щодо порівняльних переваг країни у довгостроковій перспективі. Економічна діяльність держави може не тільки сприяти економічному зростанню, але й перешкоджати йому, оскільки її результативність істотно залежить від багатьох умов, і в тому числі – від попередньої траєкторії розвитку, взаємозамінюваності виробничих факторів праці та капіталу, особливостей науково-технічного прогресу, співвідношення заощаджень, які передбачались, і фактичних інвестицій.

Державне фінансування інвестицій в інфраструктуру виправдане в тому разі, якщо вона усуває монопольне становище на ринку певних підприємств і створює умови для виходу на нього підприємств з нижчими затратами. Зазначені види діяльності доцільно віднести до повноважень центральних органів влади, оскільки вони сприятимуть більш рівномірному економічному розвитку різних регіонів, отже – створенню умов для вирівнювання їх податкових можливостей та зниження потреб місцевих бюджетів у трансфертах вирівнювання.

На рівні місцевих органів влади доцільно проводити політику бюджетного інвестування у місцеву інфраструктуру за принципом «запізнювання», тобто після визначення (виявлення) точок економічного зростання і встановлення того факту, що саме недостатній розвиток інфраструктури стає перешкодою для подальшого розвитку підприємницької діяльності.

Контрольні запитання

Охарактеризуйте тенденції зміни державних видатків.

Дайте характеристику формам державної підтримки підприємств України.

Розкрийте шляхи та передумови забезпечення ефективної державної підтримки підприємств.

Охарактеризуйте досвід різних країн щодо можливості ефективного реформування державних видатків.

В чому особливості бюджетного фінансування капітальних благ?

Яка закономірність відставання зростання державних витрат від зростання доходів громадян?

Які існують ефективні форми і методи державної підтримки підприємств в умовах трансформаційної економіки?

Дайте визначення поняття субсидій.

Які переваги надання державних гарантій порівняно з іншими формами субсидування підприємств?

В чому сутність ендогенної теорії зростання?

Яка роль інститутів в забезпеченні економічного зростання?

Тестові завдання

1. На місцеві органи влади покладено надання основних видів суспільних благ і послуг, то в цьому випадку бюджетна система є:

- a) централізована;
- b) низькоцентралізована;
- c) середньоцентралізована;
- d) високоцентралізована.

2. Virівнювання бюджету за видатками у Данії базується на використанні спеціального індексу, в якому враховуються три елементи:

- a) «оцінка» мінімальної суми коштів, необхідних для професійного адміністрування в малому муніципалітеті, демографічні характеристики, соціальні показники;
- b) рівень соціально-економічного розвитку регіону, рівень інфляції, надання дотацій вирівнювання;
- c) ефективність здійснення програм соціального захисту, показник відносної податкоспроможності певного району, кількість мешканців;
- d) показник бюджетної забезпеченості, кількість споживачів соціальних послуг, курс іноземної валюти.

3. Важливою рисою фінської податкової системи є:

- a) місцева влада самостійно встановлює ставки податку на нерухомість;
- b) самостійне встановлення місцевими органами влади додаткових ставок до податку з доходів фізичних осіб;
- c) необмежені права муніципалітетів щодо встановлення ставок на трудові доходи;

d) місцеві органи стягують лише 5 податків.

4. Близько половини доходів місцевого бюджету Норвегії припадає на:

- a) податкові надходження;
- b) неподаткові надходження;
- c) податки з доходів фізичних осіб;
- d) податки з доходів юридичних осіб.

5. Яким чином Центральний уряд Норвегії впливає на місцеві бюджети:

- a) регулює видатки місцевих бюджетів;
- b) використовує систему розподілу податків;
- c) надає трансферти та субсидії;
- d) поступово знижує ставки податку.

6. Які податки місцевих органів влади Іспанії є загально-обов'язковими:

- a) податки на будівлі та податок на зростання вартості землі у містах;
- b) плата за землю, податок на прибуток;
- c) податок на рухоме та нерухоме майно, податок на доходи підприємств;
- d) податок на нерухомість, податок на бізнес, податок на транспортні засоби;

7. Управління кадастром нерухомості означає:

- a) процес обліку нерухомості в системі відповідного рівня;
- b) характеристика кількості та якості, економічна оцінка нерухомості;
- c) адміністративний процес, який складається з первинної оцінки вартості нерухомості та подальше оновлення такої оцінки;
- d) процес присвоєння унікального номеру нерухомості, що зберігається за нею на весь час її існування.

8. У Норвегії місцеві органи влади можуть самостійно запроваджувати і визначати ставки:

- a) податку на нерухомість;
- b) податку на землю;
- c) податку на власність;

d) податку на транспортні засоби.

9. Недоліком податку на нерухомість є:

- a) висока ставка податку;
- b) недостатня соціальна справедливість;
- c) значна різниця в доходах населення;
- d) нестабільність.

10. Іспанський податок на підприємницьку діяльність є податком на:

- a) дохід від підприємницької діяльності;
- b) нерухоме майно підприємця;
- c) використання факторів виробництва;
- d) готову продукцію.

11. Динаміка показників податкової самостійності місцевих органів влади може обумовлюватись:

- a) розширена відповідальність за податкові повноваження;
- b) особливості податкового законодавства;
- c) вплив економічного фактору;
- d) усі відповіді вірні.

12. Невід'ємною умовою поглиблення фінансової незалежності місцевої влади від суб'єктів загальнодержавної влади є:

- a) зниження обсягу податкових доходів;
- b) забезпечення дієвого громадського контролю за діяльністю муніципалітетів;
- c) підвищення рівня життя населення;
- d) економічний та соціальний розвиток регіону.

13. Виокремлюють три головні складові доходів місцевого бюджету, це:

- a) власні, запозичені та залучені доходи;
- b) власні доходи, загальні трансферти, цільові трансферти;
- c) власні, зовнішні та внутрішні доходи;
- d) податок, збір, плата.

14. Інструментом формування поворотних доходів органів місцевого самоврядування є:

- a) ощадні сертифікати;
- b) банківські векселі;

- c) акредитиви;
- d) муніципальні облігації.

15. Для попередження негативних наслідків посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування є необхідними:

- a) законність, раціональність, ефективність;
- b) зворотний зв'язок, первинність функцій, законність;
- c) єдність мети, законність, розподіл податкового навантаження;
- d) територіальна прив'язка, ефективність, одержання вигоди.

16. Інструментом фінансового вирівнювання територій є:

- a) податок на нерухомість;
- b) податок на доходи;
- c) податок на транспортні засоби;
- d) податок на власність.

17. Власні доходи органів місцевого самоврядування формуються за рахунок:

- a) місцевих податків;
- b) місцевих зборів;
- c) інших доходів;
- d) усі відповіді вірні.

18. Муніципальні облігації можуть випускатися:

- a) відкрито і приховано;
- b) в межах одного або декількох муніципалітетів;
- c) в документарній і в бездокументарній формах;
- d) в простій чи в привілейованій формах.

ТЕМА 5.

ФІНАНСИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

1. Формування інституту місцевого самоврядування.
2. Основи теорії місцевих органів влади.
3. Повноваження та функції місцевого самоврядування.
4. Сутнісні характеристики фінансів місцевих органів влади.
5. Структурні та функціональні особливості фінансів місцевих органів влади.
6. Місцеві бюджети – основа фінансів місцевих органів влади.
Контрольні запитання.
Тестові завдання.

1. Формування інституту місцевого самоврядування

Проблема місцевих фінансів привертає особливу увагу економічної науки. Це пов'язано з тим, що з розвитком суспільства питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування набувають дедалі більшого значення. Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства і держави, привело до пошуку такої організації публічної влади, яка б відповідала світовим і європейським вимогам і була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини. Важливою складовою цього процесу є побудова системи місцевих фінансів в Україні.

Розвиток науки про місцеві фінанси відбувається у нерозривному зв'язку з теоретичними дослідженнями суті і природи місцевого самоврядування. Наукова розробка питань, пов'язаних із поняттям місцевого самоврядування, його природою і змістом, співвідношенням із державною владою, сприяє становленню інституту місцевого самоврядування.

Питання місцевого самоврядування вивчаються економічною та правовою наукою вже більше двохсот років. Теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування відносин територіальної громади і держави. Наука про самоврядування починається зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічною правовою корпорацією, міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави¹.

¹ Ольховський, Б. І., В. М. Єрмолаєв Місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб. Х.: Рубікон, 1998. С. 17.

Перш ніж перейти до дослідження суті, природи місцевого самоврядування, його місця в системі поділу влади, соціального призначення й інших фундаментальних теоретичних проблем, необхідно насамперед розкрити поняття місцевого самоврядування. Зазначимо, що в наукових публікаціях по-різному тлумачиться поняття місцевого самоврядування.

Термін «самоврядування» має англійське походження (selfgovernment). В англійському конституційному праві він використовується, починаючи з кінця XVIII ст., для позначення специфіки організації англійського суспільного ладу, тобто такої його моделі, коли народ самоорганізується через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної опіки.

У законодавстві ряду зарубіжних країн, наприклад у деяких країнах англосаксонської системи, термін «місцеве» використовується поряд з поняттям «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «municipium»: «munis» – тягар і «саріо», «гесіріо» – приймаю)², яким ще у Давньому Римі визначали місцеве управління, що займалося вирішенням проблем міст, розпорядженням господарськими об'єктами, призначеними для задоволення загальних потреб жителів міст.

На думку Г. Лебединської, існують муніципальний і регіональний рівні місцевого самоврядування. Муніципальний рівень є первинним, оскільки територіальні колективи громадян репрезентовані традиційними місцями їх поселення: селами, селищами, містами. Регіональний рівень зосереджений у районах та областях і має власну природу, яка є похідною від муніципального рівня³. Регіональний рівень місцевого самоврядування формується для обслуговування спільних інтересів муніципальних рівнів і, таким чином, являє собою певну асоціацію муніципального самоврядування. Як бачимо з цього визначення, автор вказує не на сутність, а на напрями розміщення місцевого самоврядування.

Поняття «місцеве самоврядування» розглядалося як у широкому розумінні, де під самоврядною організацією розумілася держава, у структурі механізму якої парламент виступає органом самоврядування, так і у вузькому розумінні – власне місцеве самоврядування. У XIX ст. англійський термін був запозичений німецькими і російськими вченими, але в його вузькому значенні, тобто як самоврядування населення адміністративно-територіальних утворень, а вже з Росії він перейшов в Україну.

² Кравченко, В. В., М. В. Пітцик Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. К. : «Арарат-Центр», 2001. С. 4.

³ Лебединська Г. О. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування // Держава і право. 2000. № 7. С. 486.

Зарубіжні вчені також наводять визначення місцевого самоврядування. Наприклад, німецький учений Г. Еллінек сформулював його як будь-яке «публічне управління, що здійснюється або особами, які не перебувають на публічній службі, або за їх сприянням, або не лише ними»⁴. Англійський учений І. Редліх визначає місцеве самоврядування як здійснення місцевими жителями чи їх виборними представниками повноважень, які їм надані законною владою чи які належать їм за загальним правом⁵. Ці визначення є поверховими, в них простежується два напрями, перший – зосереджується винятково на управлінні, другий – на виконанні повноважень.

Визначення поняття місцевого самоврядування, які пропонувалися та пропонуються вченими, можна розподілити на три основні групи залежно від доктрини, на якій вони ґрунтуються, а саме:

- 1) європейській континентальній концепції;
- 2) на англосаксонській концепції;
- 3) на змішаній концепції (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Концепції місцевого самоврядування⁶

⁴ Еллінек, Г. Общее учение о государстве. : Право современного государства : в 2 т. СПб., 1908. Т. 1. 1908. С. 475 – 477.

⁵ Редлих, И. Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: в 2 т. СПб., 1907. Т. 1. С. 4.

⁶ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 10.

Європейська континентальна концепція розглядала місцеве самоврядування як складову державного управління. Так, М. Свешников характеризував місцеве самоврядування як добровільну участь населення у місцевому управлінні⁷; Б. Нольде вважав, що місцеве самоврядування – це форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних тією чи іншою мірою – осіб та установ⁸.

Прибічники англосаксонської концепції, зокрема Г. Барабашев⁹, А. Градовський¹⁰, В. Фадеев¹¹, вважали, що місцеве самоврядування є самостійною діяльністю громадян з вирішення питань місцевого значення.

Поняття місцевого самоврядування, що ґрунтується на цих двох концепціях, використовує В. Баранчиков¹².

Вітчизняні вчені пропонують своє бачення поняття місцевого самоврядування.

Ю. Тодика та В. Яворський вважають, що місцеве самоврядування – це система, яка складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції¹³. Такий погляд більше стосується європейської континентальної концепції.

Прибічник англосаксонської концепції Ю. Демків, стверджує, що сутність поняття місцевого самоврядування полягає у здійсненні влади населенням¹⁴. В. Кравченко розглядає самоврядування як відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, та відсутністю в колективі

⁷ Свешников, М. И. Основы и пределы самоуправления. 3-е изд. СПб., 1872. С. 24.

⁸ Нольде Б. Э. Основы теории местного самоуправления : происхождение и развитие М., 1996. С. 13.

⁹ Барабашев, Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 292.

¹⁰ Градовский, А. Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России / Градовский А. Д. Сборник государственных знаний Т. V. 1883. С. 12.

¹¹ Фадеев В. И. Муниципальное право Росии. М. : Юрист, 1994. С. 35–37, 86–89.

¹² Баранчиков, В. А. Право местного самоуправления. М., 1999. С. 8.

¹³ Тодыка, Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект Х. : Факт, 1998. С. 3.

¹⁴ Демків, Ю. В. Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства // Львівська регіональна науково-практична конференція : Тези доповідей та повідомлень, Львів, 1990. С.11.

розриву між суб'єктом і об'єктом управління¹⁵. Основним недоліком визначень прибічників англосаксонської концепції є обмеження здійснення влади лише населенням не враховуючи законів, встановлених і гарантованих державою.

На підтримку змішаної концепції висловлюються А. Коваленко та Т. Смирнова. Як зауважує А. Коваленко, місцеве самоврядування є системою суспільних відносин, що виникають у процесі самоорганізації населення певних територій для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворювані ним органи місцевого самоврядування та інші органи його самоорганізації за місцем проживання¹⁶.

Розкриваючи сутність місцевого самоврядування, М. Корнієнко зазначає, що за сучасних умов воно не може бути нічим іншим, як однією із форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони обирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб'єктами¹⁷. Це означає, що правоздатність територіальних колективів на незалежне та самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою законом і гарантованою державою.

На сьогодні провідною є тенденція підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні справ суспільства. А. Круглашов звертає увагу на те, що свого часу М. Драгоманов вважав, що громадам, повітам і губерніям надавалося б право «увійти в обговорення про утворення поміж ними більш широких союзів для спільного впорядкування обласних справ у краях однорідних за інтересами та складом населення»¹⁸. У цьому погляді М. Драгоманова простежується думка про те, що місцеве самоврядування має великі стабілізаційні можливості суспільного життя, які йдуть знизу.

Кампо В. зазначає, що місцеве самоврядування є пристосованою до потреб територіальних громад формою автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України¹⁹.

Отже, серед вчених окреслилося певне коло прибічників тлумачення місцевого самоврядування як складової державного управління, форми

¹⁵ Кравченко, В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. К.: «Арарат-Центр», 2001. С. 4..

¹⁶ Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні: моногр. К., 2002. С.8.

¹⁷ Корнієнко, М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. 1995. № 1(2). С. 72.

¹⁸ Круглашов, А. Основа державного самоврядування // Вісник НАН України. 1996. № 11–12. С. 38.

¹⁹ Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. С. 4.

здійснення державних функцій за допомогою незалежних осіб та установ, що є не достатньо правильним, на нашу думку, тому, що не враховує право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Прибічники визначення місцевого самоврядування як самостійної діяльності громадян з вирішення питань місцевого значення не враховують того, що самостійна діяльність громадян має здійснюватися в межах законів. Вважаємо найбільш вдалою змішану концепцію, тому що вона враховує гарантоване державою право на самостійні рішення у питаннях місцевого значення. Основний зміст цього визначення найменше суперечить визначенню місцевого самоврядування в Конституції України.

Отже, місцеве самоврядування може розглядатися і як форма організації місцевої влади, за якою громадяни – жителі відповідної території (територіальної громади) – безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно, під власну відповідальність, в межах конституції, законів країни і власних матеріальних та фінансових можливостей вирішують питання місцевого значення²⁰.

Окремі дослідники зазначають, що порівняно з державою місцеве самоврядування є рівноправним суб'єктом управління, який володіє фінансовими ресурсами самостійно в межах своїх повноважень. Тільки, на відміну від держави, місцеве самоврядування передбачає, що суб'єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління²¹. Таким чином, вони звертають увагу на матеріальну сторону місцевого самоврядування, що вкрай важливо для повноцінного розуміння його сутності.

Досліджуючи систему місцевого самоврядування, українські вчені П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний підкреслюють, що в структурно-організаційному розумінні вона являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові виконують завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення²². Отже, у структурі місцевого самоврядування можна виокремити два основні елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

²⁰ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 12.

²¹ Белкин, А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и Жизнь. 1997. № 5. С. 124.

²² Біленчук, П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. К. : Атіка, 2001. С. 26.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, з її розвитком багато в чому пов'язане подальше вдосконалення в Україні місцевого самоврядування. Територіальну громаду складають жителі села (кількох сіл), селища, міста. Вона безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування є основним носієм його функцій та повноважень. Функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності зазначених спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають свою волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування у межах Конституції і законів України²³.

Якщо розглядати територіальну громаду як спільність громадян, що виникла внаслідок природного розселення і об'єднана постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, то можна визначити основні ознаки, характерні для територіальної громади. До таких ознак належить спільність постійного проживання на території самостійної адміністративно-територіальної одиниці; спільність економічних, соціальних інтересів; спільність корпоративної власності (комунального майна, місцевого бюджету, землі тощо). За територіальною громадою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України.

Характеризуючи територіальну громаду зазначимо, по-перше, що територіальна громада – це спільність людей, яка не має ієрархічної підпорядкованості; по-друге, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через створювані нею представницькі органи в межах закону; по-третє, територіальна громада має право на власність, безпосередньо або через утворювані нею органи управляє майном, що є в її комунальній власності; по-четверте, територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів на виконання спільних проєктів²⁴.

Німецький дослідник Р. Боклет розкривав місце і роль територіальної громади в системі суспільно-державної організації: «Громади є складовою державного устрою. Громада втілює частину публічного управління

²³ Батанов, О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. 1998. № 8. С. 22.

²⁴ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 13.

з правом самоврядування»²⁵. Важко не погодитися з тим, що громади – це складова державного устрою.

Повноваження територіальної громади, головним завданням якої є вирішення проблем місцевого значення, пов'язані з правом конкретного громадянина на участь в управлінні громадськими справами. Сукупність громадян, наділених таким правом, формує територіальну громаду. Разом з тим, зазначає І. Заяць, законодавство України пішло шляхом визнання прав, переданих громадою своєму повновладному представникові – органі місцевого (регіонального) самоврядування, в той час, коли за громадянами зберігається тільки право на утворення власних органів самоврядування та висловлення своєї думки з питань, що стосуються їхніх інтересів²⁶. Органи місцевого самоврядування, таким чином, розглядаються як суспільна інституція, що керує громадою на певній території. І. Заяць не вважає, що питання місцевого значення громада може вирішувати лише в межах Конституції та законів України.

Слушною є думка про те, що основні функції територіальних громад можна визначити як основні напрями та види їх муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України²⁷. Таке розуміння функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, по-перше, орієнтує їх на досягнення єдиної мети для всієї системи територіальної самоорганізації – вирішення питань місцевого значення, забезпечує поєднання інтересів загальнодержавних з інтересами певної території; по-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів муніципального права та їх динамічну спрямованість; по-третє, визначає місце територіальних громад в системі місцевого самоврядування як первинного суб'єкта.

Досліджуючи принципи місцевого самоврядування Батанов О. В. до найважливіших принципів здійснення місцевого самоврядування в умовах становлення сучасного муніципалізму відносить такі принципи як субсидіарність, верховенство права, свобода волевиявлення громадян, захист прав, свобод і законних інтересів людини, демократизм, децентралізм, департаменталізація, партиципація, рівноправність, компетентність, компліментарність, гласність та публічність, неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб, невтручання з боку

²⁵ Боклет, Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1995. № 1 – 2. С. 156.

²⁶ Заяць, І. Я. Правовий статус територіальної громади // Вісник Львівського університету. Вип. 31. С. 93.

²⁷ Батанов, О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. 1998. № 8. С. 21-24.

органів місцевого самоврядування, посадових осіб при волевиявленні громадян, гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, територіальної організованості влади та відповідності територіальної основи місцевого самоврядування потребам і можливостям (необхідності) вирішення певних державних, місцевих (регіональних) та інших питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад тощо²⁸.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування перше місце в механізмі здійснення місцевого самоврядування посідають ради або збори, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, далі – територіальний колектив. Серед учених формуються різні думки щодо ролі територіальних колективів та органів місцевого самоврядування. Водночас, як бачимо, за своєю сутністю вони відрізняються від положень Європейської Хартії, яких необхідно дотримуватися при організації місцевого самоврядування.

Отже, місцеве самоврядування є самостійним інститутом публічної влади, відокремленим від державної влади, що функціонує в політичній системі на засадах принципу субсидіарності. Держава гарантує організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування, яке здійснюється в територіальних межах місцевої громади на демократичних засадах народовладдя, законності, гласності, виборності, колегіальності, самостійності, що дає змогу виокремити її як самостійну демократичну одиницю. Однак, в сучасному українському суспільстві практична реалізація вимог до функціонування інституту місцевого самоврядування ще далека від законодавчо закріплених положень. Місцеве самоврядування є одним з важливих принципів правової демократичної держави, а також необхідною умовою становлення в Україні громадянського суспільства відповідно до сучасних стандартів економічно і соціально розвинених країн світу.

Таким чином, в умовах сучасної України інститут місцевого самоврядування є первинною соціально-політичною системою, основним системоутворюючим елементом, основу якого становить територіальна громада, а не органи влади, що має принципове значення, оскільки характеризує місцеве самоврядування як владу народу та політичний інститут.

Аналіз природи місцевого самоврядування підтверджує те, що в ньому одночасно поєднуються суспільний і державний аспекти, місцеве

²⁸ Батанов О. В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2012. Вип. 1. С. 31-32

самоврядування за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної і від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів.

Отже, визначення природи інституту місцевого самоврядування, його соціального призначення в суспільстві певною мірою стає можливим під час розкриття його поняття. Враховуючи особливості регулювання інституту місцевого самоврядування нормами права та різноманітні погляди вчених, місцеве самоврядування можна визначити як гарантоване державою право і спроможність територіальної громади в межах закону, власної матеріально-фінансової бази, під свою відповідальність і в інтересах населення самостійно здійснювати регулювання та управління справами, які належать до їхньої компетенції.

2. Основи теорії місцевих органів влади

Побудова в Україні громадянського суспільства супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. У ст. 7 Конституції зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Для правильного розуміння цього поняття слід ознайомитися з теоретичними концепціями.

Науковий потенціал місцевого самоврядування розкривається у сукупності теоретичних конструкцій, базових понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування.

Дослідники виокремлюють такі теорії, на яких базується місцеве самоврядування: теорія вільної громади; господарська і суспільна теорія самоврядування; державницька теорія самоврядування; теорія дуалізму муніципального управління; теорія соціального обслуговування.

Теорії місцевого самоврядування в науковій літературі мають різні назви: громадська та державницька або англосаксонська та континентальна чи французька, які відповідно втілюють «модель партнерства» та «агентську модель». Історично склалося так, що спочатку виникли теорії місцевого самоврядування, які визначали окрему від держави владу та компетенцію місцевого самоврядування. Так, політична система таких країн, як США, Швейцарія, Голландія, сформувалася «знизу вгору» шляхом об'єднання різних місцевих спільнот, що передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, які наділені значною автономією в різних сферах, у тому числі у сфері фінансів.

Першою була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані

А. де Токвілем та його прибічниками. Вона була створена в роки Великої французької революції 1789 р.

Мета теорії вільної общини, розробленої німецькими ученими на початку XIX ст., полягала в обґрунтуванні необхідності обмеження втручання держави у світлі цієї теорії в результаті об'єднання общин за політичними і економічними ознаками в справи общин. Ключова ідея цієї теорії полягає в наявності природних прав общини так само як і природних прав людини.

А. де Токвіль вважає, що органи місцевого самоврядування не підпорядковані державній владі і перебувають поза її межами. Держава може впливати на діяльність територіального колективу через законодавство, але не може позбавити його природних прав²⁹. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна публічна влада територіальної громади стосовно державної влади.

Теорія вільної громади передбачає такі засади організації місцевого самоврядування:

- члени громади мають право обирати органи місцевого самоврядування;
- питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, розподіляються на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві (самоврядні) справи мають іншу, ніж державні справи природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади.

У другій половині XIX ст. розвивається концепція федерації громад, фундаторами якої стали О. Гірке, А. Щапов, М. Яринцев. Прибічники цієї теорії висловлювали думку, що соціальною основою місцевого самоврядування є громада. Громада є інституцією, урівні з державою.

Теорія ґрунтується на таких основних положеннях:

- коло громадських справ відрізняється від справ державних;
- громада є суб'єктом прав, які належать лише їй, а тому державне втручання в її справи неприпустиме;
- органи місцевого самоврядування обирають лише члени громади³⁰.

²⁹ Токвіль А. Про демократію в Америці [пер. с фр. Г. Філіпчука та М. Москаленка]. К.: Вид. Дім «Всесвіт», 1999. 590 с.

³⁰ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: моногр. НАН України; Ін-т екон. та прогноз. К.: Експрес, 2009. С. 18.

Продовженням цієї теорії стала господарська теорія місцевого самоврядування, в основу якої покладено положення, що територіальний колектив – це елемент насамперед громадянського суспільства, а місцеве самоврядування є недержавним за своєю природою, має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава не має жодного стосунку, а саме – у місцевих громадських та господарських справах.

Суть господарської і суспільної теорії самоврядування полягає у тому, що самоврядування – це управління місцевими справами, передусім – справами господарського характеру. Суспільна теорія протиставляє місцеве суспільство державі, суспільні інтереси – політичним, наполягаючи, щоб суспільство і держава відали лише власними інтересами. Обидві теорії місцевого самоврядування базувалися на протиставленні держави суспільству.

Прибічники цієї теорії (Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков та ін.) на перше місце ставлять господарську природу органів місцевого самоврядування.

Громадська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США, адже ця держава створювалася із громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати.

Основні положення громадської теорії місцевого самоврядування базуються на принципі визнання свободи здійснення місцевими спільнотами своїх завдань. Ця теорія являє собою логічне продовження теорії природних прав вільної громади та господарської теорії місцевого самоврядування. Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер вільної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Згідно з цією теорією:

- органи місцевого самоврядування обираються членами територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані (передоручені) органам місцевого самоврядування державою;
- місцеві справи мають іншу природу, ніж державні;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функції зводяться лише до адміністра-

тивного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування³¹.

Представники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають громади як джерело такої публічної влади, яка є самостійною, так званою муніципальною, а не належить державі.

Громадська теорія набула значного поширення і в українській політико-правовій сфері. Зокрема, збалансуванню в загальнодержавних межах місцевого самоврядування і державного управління приділяв багато уваги М. Драгоманов. Він наполягав на максимальному розширенні функцій місцевих органів влади, зміцненні їх самостійності, надійному захисті від спроб адміністративного втручання згори. М. Драгоманов висловлював думку про поділ Росії на двадцять автономних областей (штатів), між якими існував би федеративний зв'язок. Громади, повіти, землі мають бути внутрішньо незалежними, самостійними щодо іншого самоуправління³².

Драгоманов розумів, що самоврядування не є самодостатньою системою, проте воно виступає важливим механізмом в процесі державотворення. Місцеве самоврядування має забезпечувати реалізацію інтересів та запитів громадян, корпоративних об'єднань, громадських асоціацій, з одного боку, а також потреб та інтересів суспільства, нації, держави, з іншого. На його думку, найважливішими функціями самоврядування є: інститут виявлення і впровадження громадських ініціатив «на місцях»; організатор господарського і культурного життя певних громад, представника цих громадянських об'єднань і мешканців певних територій перед державними органами влади. Він слушно нагадував, що в будь-яких практичних діях або в теоретичних розрахунках «не повинно бути (та й не може бути) забуто, що самоврядування є лише форма, яка повинна бути наповнена реальним змістом: задоволенням потреб населення, економічних і культурних³³. поняття «громада» в концепції державного будівництва М. Драгоманова носить забарвлення сучасної територіальної громади як основи місцевого самоврядування³⁴.

Ідею М. Драгоманова підтримували й інші українські громадські діячі. Зокрема І. Франко писав, що майбутній устрій базується на якнай-

³¹ Біленчук, П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. К. : Атіка, 2001. С. 113.

³² Кампо, В. Місцеве самоврядування за рубежом // Політика і час. 1993. № 12. С. 63–67.

³³ Драгоманов М. Листи на Надніпрянську Україну. Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag207.htm>

³⁴ Лушагіна Т.В. Поняття «громада» у вітчизняних концепціях державотворення кінця XIX – початку XX ст. // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія. 2010. Т. 131, Вип. 118. С. 36.

ширшому самоуправлінні громад, повітів, країн та вільних людей, що ґрунтуються на солідарності інтересів. Громади, на його думку, – це основний засіб здійснення народом своєї влади³⁵. Лушагіна Т.В. досліджуючи теорію громади в політичній концепції І. Франка, відзначає, що І. Франко вважав, що новий соціально справедливий устрій базуватиметься на якнайширшому самоуправлінні общин і країв, складених з вільних людей і об'єднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів, відсутності політичного тиску згори на народ³⁶.

Прибічники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають громади як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, є самостійною, так званою муніципальною. Принцип дії самоврядних структур за таких умов підпорядковано гаслу: «дозволено все те, що не заборонено законом»³⁷.

Аналізуючи положення громадської теорії місцевого самоврядування, зазначимо, що деякі з них мають дискусійний характер: по-перше, місцеве самоврядування не завжди ототожнюється із громадським управлінням; по-друге, положення цієї теорії є досить абстрактними та не відповідають реаліям. Так, у більшості держав світу невтручання суверенної державної влади у справи громад не є абсолютним. По-третє, представники громадської теорії певним чином виправдовують ті прояви місцевого егоїзму, які наявні в житті кожної країни і України зокрема, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності. Природність і невід'ємність прав свідчить не стільки про автономію, скільки про певний суверенітет територіальної громади та її органів, а це дещо небезпечно для цілісності держави.

На протилежних позиціях ґрунтується сформована в другій половині ХІХ ст. державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. За цією теорією органи місцевого самоврядування є органами управління державою і створюються для реалізації її функцій та завдань. Відповідно всі повноваження територіальної громади, її органів залежать від державної влади. Одним з ключових положень цієї теорії є те, що держава вважає за необхідне делегування справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави є досить однорідною.

³⁵ Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути? Режим доступу : <https://zbruc.eu/node/37813>.

³⁶ Лушагіна Т.В. Теорія громади в політичній концепції І. Франка. Політологія. Наукові праці. Том 122. Випуск 109. С. 6.

³⁷ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 21-23.

Відповідно до державницької теорії місцеве самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі. Органи місцевого самоврядування перебувають у підпорядкуванні державної влади, їх функції повністю визначає державна влада. За державницької моделі місцеве самоврядування є лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях, переважно у сфері послуг, а також засобом прийняття важливих політичних рішень. Ця теорія найбільше поширилася в Європі, хоча в жодній сучасній державі взаємовідносини центральної і місцевої влади неможливі лише з позиції будь-якої моделі.

Представники державницької теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування стосовно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади; розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних суб'єктів (місцевого населення). На їх думку, таке розуміння природи місцевого самоврядування органічно поєднується з механізмом народовладдя, оскільки його коріння – у владі, джерелом якої є народ, а не його частина (громада), обсяг повноважень – у законі, в якому віддзеркалюється державна воля народу.

Державницька теорія місцевого самоврядування була започаткована у Магдебурзькому праві. В межах загальної державницької теорії місцевого самоврядування сформувалися два головних напрямки: політичний, основоположник – Р. Гнейст, та юридичний, фундатором якого був Л. Штейн. Прибічники Р. Гнейста підстави самостійності органів самоврядування бачили в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. На думку Р. Гнейста, посади самоврядування є почесними: вони заміщуються за призначенням уряду, проте – безоплатними. В безоплатності він вбачав гарантію незалежності від центральної адміністрації, тому що особа, яка отримує за посаду гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства³⁸.

Представники юридичного напрямку цієї теорії стоять на дещо інших позиціях. Так, Л. Штейн стверджував, що самоврядування є першою формою, в якій втілюється ідея вільного управління як організованої та повноважної участі громадян у функціях виконання й управління. Він вважав, що громада – еволюціонуюча організація місцевого самоврядування, є символом вільного управління, а народ без вільної громади за будь-якого вільного державного устрою не буде вільним, а адміністративно-рабським народом. Державний устрій є першим, а вільне управління в громаді – другим кроком до свободи народу.

³⁸ Основи етнодержавознавства: підруч. / [за ред. Ю. І. Римаренка]. К.: Наукова думка, 1997. С.211.

Ю. Римаренко наголошує, що М. Туган-Барановський також був прибічником державницької теорії місцевого самоврядування. Він вважав, що система муніципальних органів має стояти поряд із системою державних органів, причому муніципалітети «...повинні створювати певну ієрархію, починаючи від великих організацій, що охоплюють великі райони і великі групи населення, аж до найменших, з населенням у кілька тисяч чи навіть сотень родин»³⁹. М. Туган-Барановський вважав, що кожна муніципальна організація повинна мати власне господарство. Центральна державна влада мусить брати на себе лише ті повноваження, які не під силу муніципалітету, залишаючи за собою загальну наглядову, спрямовуючу і регулюючу функції⁴⁰.

Державницьку теорію місцевого самоврядування нині визнає більшість дослідників як на Сході, так і на Заході. Так, професор В. Барабашов розглядає місцеве самоврядування як «державну владу особливого роду»⁴¹, маючи на увазі практику державного будівництва та недержавну природу місцевого самоврядування.

Серед сучасних теорій місцевого самоврядування не можна обійти увагою такі, як: теорія дуалізму муніципального управління, теорія соціального обслуговування, соціал-реформістські концепції та деякі інші.

Прибічники соціал-реформістських муніципальних концепцій, що набули поширення наприкінці XIX – початку XX ст., виходили з можливості еволюції буржуазного місцевого самоврядування у соціалістичне. Головними вимогами цих концепцій були: наділення міської та сільської громади правами ширшої автономії та збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування. Створення на місцях підвалин демократії, здатних протистояти центральним органам, розширення прав місцевого самоврядування в політичній сфері тлумачилося представниками муніципального соціалізму як докорінна зміна влади в суспільстві⁴².

Відповідно до теорії соціального обслуговування, яка набула достатнього поширення у повоєнний час, основною метою муніципальної діяльності є добробут жителів територіальної громади, що досягається шляхом надання послуг місцевому населенню. Теорія соціального об-

³⁹ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 23.

⁴⁰ Барабашов, Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России. Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 292.

⁴¹ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 28.

⁴² Корж І. Ф. Децентралізація та її вплив на розвиток регіональних суспільних відносин // Інформація і право. 2018. № 4 (27)

слуговування в органах місцевого самоврядування, передусім, вбачала інститут надання господарських послуг місцевому населенню. Таке бачення місцевого самоврядування набуло поширення через повосенню розруху та необхідність відбудови господарства й забезпечення побутових потреб громадян.

Певним синтезом громадської й державницької теорії місцевого самоврядування є громадсько-державницька теорія або теорія муніципального дуалізму, яка передбачає самостійність у суто місцевих справах та здійснення певних державних функцій на місцевому рівні. Сучасна правова доктрина місцевого самоврядування підтверджує, що самоврядування поєднує елементи державного та громадського начал. Зміни суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування супроводжуються реформуванням так званого «муніципального законодавства», хоча, вважаємо некоректним використання цього терміну у вітчизняній правовій та економічній сферах, оскільки в Україні відсутні муніципалітети.

Так, Корж І. Ф. визначає муніципальне право як систему «норм, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини». Тому муніципальне право стосується, насамперед, безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади та належить до групи публічних галузей права⁴³.

Теорія дуалізму муніципального управління є однією з найпоширеніших теорій у сучасній літературі.

За цією теорією органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а значить суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин, тобто у сфері громадсько-господарських або так званих місцевих справ, які вирішуються самостійно органами місцевого самоврядування⁴⁴. Політична ж сфера відносин цілком перебуває в компетенції державної влади. Отже, органи місцевого самоврядування у політичній сфері підпорядковані державній владі, яка визначає їх функції та завдання.

Теорії, які пояснюють суть і природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади, узагальнені в табл. 5.1.

Головні теоретичні положення щодо сутності та природи місцевого самоврядування закріплені наведеними теоріями, відіграють важливу роль у формуванні сучасних поглядів на органи місцевого самоврядування.

⁴³ Корж І. Ф. Децентралізація та її вплив на розвиток регіональних суспільних відносин // Інформація і право. 2018. № 4 (27)

⁴⁴ Кравченко, В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 64.

Теорії місцевого самоврядування

№	Теорії	Основоположники теорій	Основні ідеї теорії
1	Теорія вільної громади	А. де Токвіль	Місцеве самоврядування розглядається як автономна щодо державної влади публічна влада територіальної громади
2	Теорія федерації громад	О. Гірке, М. Яринцев	Громада вважається соціальною основою місцевого самоврядування, є інституцією, рівною державі
3	Господарська теорія	Р. Моль, В. Лешков, О. Васильчиков	Стверджується господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування
4	Громадська теорія	М.М. Коркунов, Б.М. Чичерин, М.П. Драгоманов	Визнання свободи здійснення органами місцевого самоврядування своїх завдань, їх недержавної природи
5	Державницька теорія	Л. Штейн, Р. Гнейст, М.І. Туган-Барановський, Б. Барабашов	Місцеве самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі; органи місцевого самоврядування перебувають у підпорядкуванні державної влади
6	Теорія муніципального дуалізму (громадсько-державницька)	В. І. Кравченко	Визнається незалежність органів місцевого самоврядування лише в суто громадських справах, а в політичній сфері вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження

Джерело: систематизовано авторами

В Україні досі тривають дискусії: яка ж модель місцевого самоврядування їй притаманна – громадська, державницька, муніципального дуалізму тощо.

Стосовно моделі місцевого самоврядування в Україні існують різні погляди. Розглянуті теорії місцевого самоврядування вплинули і на зміст деяких розділів Конституції України. Так, на думку В. Лаврика, українське законодавство базується на державницькій теорії місцевого самоврядування⁴⁵.

⁴⁵ Лаврик, В. Місцеве самоврядування в Україні : більше запитань, ніж відповідей // Право України. 1999. №7. С. 42–43.

Ст. 7 Конституції України визнає місцеве самоврядування, ст. 140 – територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. І це можна підтвердити тим, що вибір у нашій країні зроблено на користь громадської теорії місцевого самоврядування. Про це ж свідчить той факт, що місцеве самоврядування здебільшого обмежується самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується в селах, селищах й містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Однак О. Батанов стверджує, що «чимало важливих положень Конституції написано в дусі державної теорії. В них послідовно проведено ідею, що корені місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина – громада»⁴⁶. Інший український вчений В. Кравченко вважає, що «сучасна система місцевої влади будується на ідеях, близьких до громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування»⁴⁷.

У 1995 р. у Конституційному договорі між Президентом України і Верховною Радою України була відновлена громадська теорія місцевого самоврядування. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визнавалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах. Конституція України визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Місцеве самоврядування здійснюється на двох рівнях: базовому, бо саме самоврядування є правом жителів села, кількох сіл, селища та міста, і державному – обласними та районними радами, бо область і район є державними утвореннями.

Простежується непослідовність державної політики у виборі моделі місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є те, що якщо в Конституції (ст. 7) встановлюється: «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», тобто визнається природне право територіальної громади, а в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», на відміну від конституційного визначення, воно є «гарантованим державою правом». Отже, якщо в Конституції в основу місцевого самоврядування покладено громадську теорію, то в законі реалізована державницька концепція місцевого самоврядування⁴⁸.

⁴⁶ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 37.

⁴⁷ Кравченко, В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 38.

⁴⁸ Фрицький, О. Ф. Конституційне право України. К. : Юрінком Інтер, 2002. С. 521.

М. Баймуратов зауважує, що при цьому «фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, відсувається на другий план у вирішенні питань місцевого значення. Такі тенденції свідчать про те, що держава постійно не довіряє територіальній громаді і в будь-який час може повернутися до централізованого управління»⁴⁹. Проте М. Корнієнко вважає, що в Україні «продовжують існувати та впливати на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування – державницька та громадська»⁵⁰.

Стосовно моделі місцевого самоврядування в Україні існують різні погляди. Розглянуті теорії місцевого самоврядування вплинули і на зміст деяких розділів нової Конституції України. Так, на думку В. Лаврика, українське законодавство базується на державницькій теорії місцевого самоврядування⁵¹. Трачук П.А. вважає, що сьогодні в Україні, як правило, на базовому рівні (село, селище, місто) втілюється громадська теорія місцевого самоврядування, на регіональному рівні – а це районні та обласні ради – поєднується громадська і державницька теорії місцевого самоврядування (обмеження автономії та самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення). Причиною такої ситуації є те, що в Україні відсутня чітко окреслена державна регіональна політика, відчувається дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На демократизації державного управління негативно позначається також брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, демократизації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад⁵².

За сучасних умов дослідження згаданих теорій має велике значення,

⁴⁹ Баймуратов, М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. М. : «Одиссей», 2000. С. 9–10.

Лаврик, В. Місцеве самоврядування в Україні : більше запитань, ніж відповідей // Право України. 1999. №7. С. 42–43.

⁵⁰ Корнієнко, М. І. Державна влада і місцеве самоврядування : актуальні питання теорії і практики // Українське право. 1995. № 1(2). С. 69.

⁵¹ Лаврик, В. Місцеве самоврядування в Україні : більше запитань, ніж відповідей // Право України. 1999. №7. С. 42–43.

Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 28.

⁵² Трачук П. А. Місцева публічна влада в українській політико-правовій традиції. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. Серія ПРАВО. Вип. 29. Том 1. С. 113.

оскільки існує потреба у розробці теоретичної моделі місцевого самоврядування в Україні з урахуванням особливостей її історії, традицій тощо. Залишається досить важливим подальше осмислення цього явища загалом, а відтак і пошуку досконалішого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами.

Отже, визначено існування декількох теорій походження місцевого самоврядування: теорії вільної громади, яка розглядає місцеве самоврядування як автономну, стосовно державної влади, публічну владу територіальної громади; теорії федерації громад, яка вважає громаду соціальною основою місцевого самоврядування, господарською теорією стверджується господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування; громадська теорія визнає свободу здійснення органами місцевого самоврядування своїх завдань, їх недержавну природу діяльності; державницька теорія стверджує, що місцеве самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі, а органи місцевого самоврядування перебувають у підпорядкуванні державної влади; теорією муніципального дуалізму визначається незалежність органів місцевого самоврядування лише в суто громадських справах, а в політичній сфері вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження.

3. Повноваження та функції місцевого самоврядування

Україна останніми роками зробила важливі кроки на шляху становлення місцевого самоврядування. За цей період відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, а й зміна поглядів на місце та роль місцевого самоврядування в утвердженні України як демократичної держави. Процес перебудови місцевої влади в Україні на засадах самоврядування територіальних громад розвивається нестабільно: до кінця неврегульовано залишається проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку.

Становлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося після ратифікації Європейської Хартії про місцеве самоврядування саме з проголошених принципів правової, організаційної та фінансової автономії

органів місцевого самоврядування. На цей час органи місцевого самоврядування складаються з виборного законодавчого та виконавчого органу, які разом забезпечують здійснення комплексу владних повноважень та адміністративних функцій водночас.

Представницькими (законодавчими) органами у системі місцевого самоврядування є ради – сільські, селищні, районні у містах (у разі їх створення), міські, районні та обласні. Головними ознаками представницьких органів є: виборність депутатів населенням, яке має право голосу; колегіальність (повноваження стають чинними при обранні не менше 2/3 депутатів від загального складу ради); рішення ради поширюється на всю територію громади, на якій її обрано; поєднання інтересів громади та держави⁵³.

У системі місцевого самоврядування представницькі органи вважаються провідними, оскільки вони обираються виборцями на засадах рівного, прямого і загального виборчого права таємним голосуванням і виражають волю своїх виборців; затверджують місцевий бюджет, звіт про його виконання, місцеві програми соціально-економічного розвитку; визначають основні напрямки розвитку територій; встановлюють місцеві податки і збори; здійснюють стратегічну функцію в управлінні комунальною власністю, встановлюють порядок управління і розпорядження цією власністю. З прийняттям чинної Конституції на конституційному рівні відбулася трансформація місцевих рад України з органів «державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах» (ст. 124 Конституції Української РСР від 20 квітня 1978 р.) в органи місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу твердження О. Фрицького про те, що система місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування поділяється на дві підсистеми – базового та регіонального рівня. Базова підсистема включає сільські, селищні, міські та районні у містах ради. Регіональна ж підсистема рад складається із обласних та районних рад, які утворюються на території відповідних областей і районів⁵⁴. Відмінність між представницькими органами базового рівня і представницькими органами регіонального рівня полягає у тому, що ради базового рівня представляють інтереси конкретних територіальних громад а ради регіонального рівня – лише їх спільні інтереси.

Виконавчими органами рад базового рівня згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» є їх виконавчі комітети, відділи,

⁵³ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. К. : Експрес, 2009. С. 28.

⁵⁴ Муниципальное право Украины : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 158.

управління та інші створювані радами органи. Статус виконавчих органів рад поширено на відділи і управління, тоді як раніше вони вважалися структурними підрозділами виконавчих комітетів рад.

Якщо розглядати сутність правової автономії органу місцевого самоврядування, то вона полягає в наявності власних повноважень, визначених Конституцією України або законами України. В Європейській Хартії зазначається, що ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належали б водночас іншим органам.

У бюджетному кодексі України немає чіткого законодавчо закріпленого розмежування повноважень різних органів влади. Немає також визначення сутності терміна «повноваження» ні в Бюджетному кодексі, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». В законі тлумачиться лише термін «делеговані повноваження»⁵⁵.

В економічній енциклопедії повноваження трактуються як право юридичної чи фізичної особи на здійснення різних видів економічних операцій, а також на представництво від інших осіб здійснювати такі операції, що затверджено у законодавчому порядку⁵⁶.

Складовою частиною об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їх гарантії і відповідальність. Зокрема, Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁷ визначається статус територіальних громад, місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих органів рад, сільського, селищного чи міського голови, органів самоорганізації населення⁵⁸.

Вважаємо більш слушною позицію таких дослідників, як П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний, які до повноважень місцевого самоврядування відносять «визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування»⁵⁹. Також висловлюються думки, що повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами

⁵⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

⁵⁶ Економічна енциклопедія : в 3 т. [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.] К. : Видавничий центр «Академія», Т 1. 2002. 952 с.

⁵⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

⁵⁸ Корж І. Ф. Децентралізація та її вплив на розвиток регіональних суспільних відносин // Інформація і право. 2018. № 4 (27).

⁵⁹ Біленчук, П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. К. : Атіка, 2001. С. 24.

його права та обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території, а також створення умов для надання послуг для задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням законодавства⁶⁰.

Відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування поділяються за своєю правовою природою на дві групи: власні повноваження, в межах яких органи місцевого самоврядування діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність перед законом, та делеговані законом органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів державної виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Згідно зі ст. 143 Конституції України делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування.

Отже, делеговані повноваження місцевого самоврядування являють собою сукупність повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб'єктам місцевого самоврядування.

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад⁶¹. Однак, якщо проаналізувати розділ II закону, то можна зробити висновок, що відповідно до нього делеговані повноваження надаються лише виконавчим органам місцевих рад.

Ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» створило певну невизначену ситуацію у питанні надання делегованих повноважень. Так, за Конституцією України (ст. 140) до органів місцевого самоврядування належать міські, сільські, селищні ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради. Отже, згідно з Конституцією України делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим органам. Але у гл. 2 розд. II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що делеговані повноваження надано тільки виконавчим органам міських, сільських та селищних рад, власне про ради вже не йдеться.

⁶⁰ Коментар до Конституції України [за ред. В. Ф. Опришка, Л. Є. Горьового, М. І. Корнієнка]. К., 1996. С. 73 с.

⁶¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

Зауважимо, що питання делегування повноважень, відповідальності виконавчих органів влади за їх здійснення законодавством відпрацьоване не повністю. В українському законодавстві термін «делеговані повноваження» виник на початку 1990-х років. До прийняття чинної Конституції України органи державної влади делегували повноваження виконавчим органам рад. Кількість таких повноважень була незначною. Так, ст. 42 Закону України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві ради Української РСР та місцеве самоврядування» передбачено сім делегованих повноважень виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад та, крім цього, ще додатково – 19 повноважень виконкомом міських рад міст обласного значення. Ці повноваження стосувалися переважно вирішення питань землекористування, надання житла, екології тощо.

Обсяг делегованих повноважень був значно розширений після укладення Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»⁶² Указом Президента України від 30 грудня 1995 р. «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад»⁶³ у сільських, селищних та міських радах – до 13, у міських радах міст обласного значення – до 42 повноважень.

На відміну від попередніх законодавчих актів, чинна Конституція України передбачає, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування (ст. 143), тобто і радам, оскільки вони також є органами місцевого самоврядування.

Під власними повноваженнями звичайно розуміють велику частину питань місцевого значення, яка законом безпосередньо віднесена до відання територіальних громад та їх органів і не належить до відання жодного з органів державної влади. Тобто до власних повноважень віднесені всі права і обов'язки щодо забезпечення життєдіяльності населення на самоврядній території – у місті, селищі, селі (їх об'єднанні). Це загальні повноваження з соціально-економічного розвитку територіальної громади, фінансового забезпечення, управління комунальною власністю і земельними відносинами, а також окремих напрямків соціального об-

⁶² Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.

⁶³ Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваними ними виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад : Указ Президента України від 30.12.1995 // Урядовий кур'єр. 1996. 6 січня.

слуговування: житлово-комунального, побутового, охорони здоров'я, освіти, транспортного, та ін. Делеговані повноваження, які залишаються державними і передаються лише органам місцевого самоврядування, передбачають здебільшого функції обліку і контролю за виконанням законодавства, норм і регламентів органів влади вищого рівня, а також повноваження, спрямовані на виконання конституційних норм соціального забезпечення чи законів соціального захисту⁶⁴.

Державні органи влади були недостатньо послідовними визначаючи матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, встановлюючи порядок формування місцевого бюджету. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», майже не згадується про фінансову основу місцевого самоврядування для виконання власних повноважень і державних делегованих в законах про бюджетну систему та законах про річні бюджети.

З Європейської Хартії про місцеве самоврядування випливає, що без визначення сфери відання неможливо створити повноцінну систему місцевого самоврядування. Розв'язанню саме цієї проблеми присвячена ст. 143 Конституції України, яка визначає основні напрями діяльності місцевого самоврядування: перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад села, селища, міста та утворюваних ними органів місцевого самоврядування. Там же визначено основні повноваження органів місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається розподіл повноважень місцевого самоврядування в таких сферах і галузях: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної діяльності; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами України; вирішення питань адміністративно-територіального устрою та ін. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 27–29) налічує 72 власні та 82 делеговані повноваження місцевого самоврядування в різних сферах і галузях⁶⁵.

⁶⁴ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 30.

⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

Вченими пропонуються різні види класифікацій повноважень. Так, залежно від виду компетенції розрізняють постійні (власні) повноваження, тимчасові (делеговані) та договірні, тобто повноваження, передані за договором⁶⁶.

Детальнішу класифікацію повноважень пропонує Ю. Тихомиров; а саме за характером повноважень, їх змістом і засобами здійснення; за видами суб'єктів, які використовують владні повноваження; за режимом застосування владних повноважень⁶⁷.

Важливим є співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Так, у коментарі до Конституції України стверджується, що «органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя»⁶⁸. Проте, як зазначалося, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить меншу кількість власних повноважень виконавчих органів рад ніж делегованих.

Щодо суб'єктів муніципального права, то їх повноваження класифікують таким чином: повноваження загального характеру, пов'язані з владними повноваженнями, прийняттям правових актів, обов'язкових для всіх органів і посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, з виконанням комплексу основних функцій місцевої громади; повноваження конкретного характеру, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, здійсненням окремих функцій місцевої громади; повноваження, що сприяють здійсненню місцевого самоврядування, пов'язані з реалізацією власних ініціатив у вирішенні питань місцевого значення і здійсненні окремих функцій місцевої громади.

Повноваження місцевого самоврядування законодавчо поділяються на три групи⁶⁹ – це повноваження, передбачені законодавством, які виконуються в обов'язковому порядку; добровільні (факультативні), які здійснюються місцевою владою на власний розсуд; делеговані державою повноваження.

⁶⁶ Любченко, П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / Любченко П. М. Х. : ООО «Модель всесвіту», 2001. С. 52.

⁶⁷ Тихомиров, Ю. А. Публичное право : учебн. М. : Изд-во БЕК, 1995. С. 145.

⁶⁸ Коментар до Конституції України / за ред. В. Ф. Опришка, Л. С. Горьового, М. І. Корнієнка. К., 1996. 321 с.

⁶⁹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. К. : Експрес, 2009. С. 34.

Розглянувши викладені підходи до узагальнення повноважень органів місцевого самоврядування України, пропонуємо їхню класифікацію (рис. 5.2):

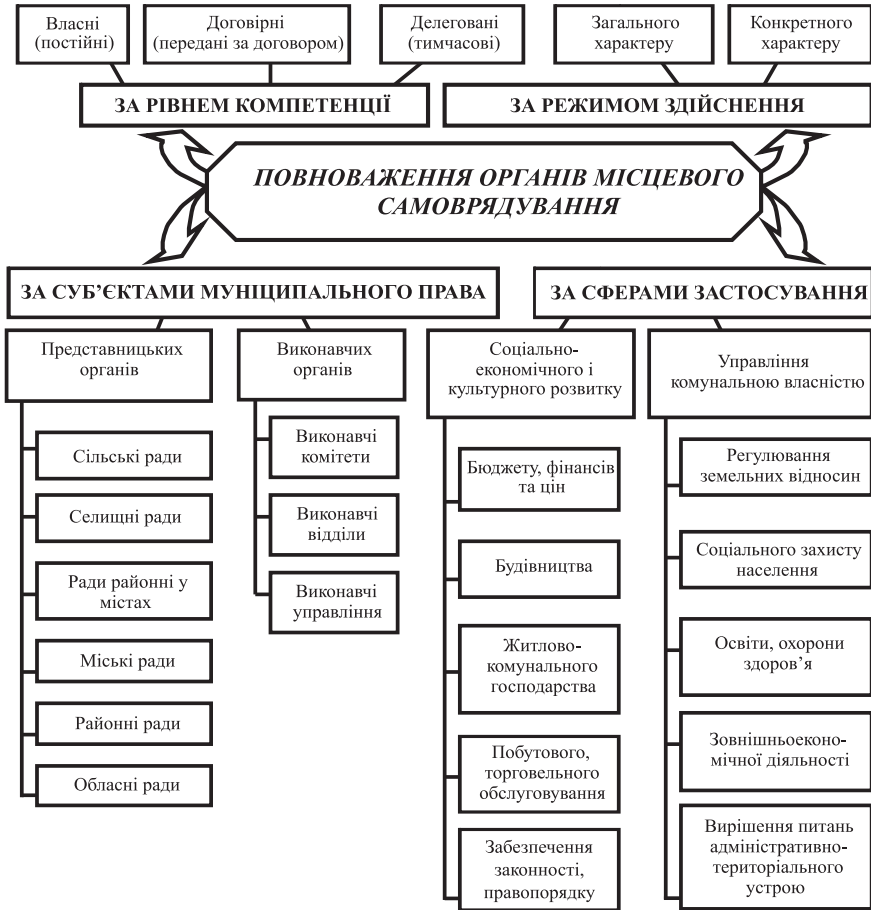


Рис. 5.2. Класифікація повноважень органів місцевого самоврядування України⁷⁰

- за рівнем компетенції – власні (постійні), договірні (передані за договором), делеговані (тимчасові);
- за режимом здійснення – загального чи конкретного характеру;

⁷⁰ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 32.

- за суб'єктами муніципального права – представницькі органи (сільські ради, селищні ради, ради районні у містах, міські ради, районні ради, обласні ради), виконавчі органи (виконавчі комітети, виконавчі відділи, виконавчі управління);
- за сферами застосування – соціально-економічного і культурного розвитку; бюджету, фінансів та цін; будівництва; житлово-комунального господарства; побутового, торговельного обслуговування; забезпечення законності, правопорядку; управління комунальною власністю; регулювання земельних відносин; соціального захисту населення; освіти, охорони здоров'я; зовнішньоекономічної діяльності; вирішення питань адміністративно-територіального устрою⁷¹.

Повноваження органів місцевого самоврядування залежать від їх компетенції. У нормативно-правових актах чинного законодавства, які регулюють питання місцевого самоврядування, як уже зазначалося, терміни «повноваження» та «компетенція» не визначені. Більшість вчених тлумачать компетенції органів місцевого самоврядування як сукупність прав, предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи щодо цих предметів відання згідно з чинним законодавством⁷². До компетенцій відносять також відповідальність⁷³, завдання, що виконуються органом. Існують й інші точки погляди стосовно трактування складових компетенції. Однак вважаємо, що найбільш точним є визначення компетенції, яке називає її елементами сукупність прав і повноважень, якими наділені самоврядні органи і посадові особи згідно з чинним законодавством.

У межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до їх компетенцій в межах як власних, так і делегованих повноважень. Тому розглянемо основні елементи, з яких складається компетенція органів місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» виокремлює загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад, що дає змогу вирішувати питання, віднесені Конституцією України, та іншими законами України до їх відання, та виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, якою передбачено вирішення більше п'ятдесяти питань⁷⁴.

⁷¹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 33.

⁷² Кутафін О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Светов: учеб. пособ. М.: Юрид. лит., 1986. С. 9.

⁷³ Студенкин С. С. Советское административное право. М. : Госюриздат, 1962. 440 с.

⁷⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. № 24.

Компетенція органів місцевого самоврядування, яка відповідає політичним, економічним і соціальним умовам життя суспільства є однією з найважливіших передумов ефективного використання можливостей самоврядування в управлінні економічними і соціальними процесами. Правильно визначена компетенція органів місцевого самоврядування підвищує ефективність використання матеріальних, фінансових, правових, організаційних та інших засобів для виконання завдань, які постають перед ними.

З повноваженнями та компетенціями органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані їх функції. Дослідження функцій органів місцевого самоврядування має важливе значення, оскільки вони визначають організаційну будову системи місцевого самоврядування, тобто його структуру, прямо пов'язані з його соціальним призначенням. Зміна функцій автоматично зумовлює зміну структури. Функції залежать насамперед від місця і ролі органів місцевого самоврядування у суспільстві та державі, вони визначають зміст діяльності цих органів.

Проблема визначення функцій місцевих органів влади поки що є дискусійною. Кожна галузь науки дає своє визначення «функцій». Функції місцевого самоврядування мають об'єктивний характер, обумовлений потребами життя суспільства, оскільки – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи за умови особистої відповідальності та в інтересах місцевого населення, саме функції визначають сутність впливу органів місцевого самоврядування на суспільні відносини. Здійснення функцій цими органами має постійний, систематичний характер і відбувається протягом усього часу існування об'єктивно обумовлених завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням.

Під функціями місцевого самоврядування звичайно розуміють основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення. Визначаючи функції, Г. Барабашов, К. Шеремет характеризують їх як головні напрями діяльності місцевих органів влади. «Функції, – пишуть вони, – це основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення цих органів у державі і суспільстві»⁷⁵.

Таке визначення вказує на взаємозв'язок функцій органів місцевого самоврядування з функціями держави. А. Лук'янов також характеризує функції як основні напрями діяльності місцевих органів влади і сегменти їх соціально-політичного призначення⁷⁶.

⁷⁵ Барабашов, Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство : учеб. 2-е изд. М., 1981. С. 55.

⁷⁶ Лукьянов, А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти (Некоторые вопросы истории и практики). М., 1978. С. 248.

Визначення функцій територіальних громад має важливе значення, бо воно дає чітке уявлення про їх роль у системі місцевого самоврядування, державному механізмі, суспільстві в цілому.

На думку О. Батанова тлумачити функції територіальних колективів необхідно як за змістом, так і за формою, тому що ці категорії мають велике методологічне значення для науки і практики. За змістом – це основні напрямки муніципальної діяльності територіальних колективів. Але будь-якому змісту завжди відповідає визначена детермінована ним форма, тобто система організації, структура змісту, засоби зв'язку його елементів. Тому за формою функції територіальних громад є видами діяльності, що реалізуються переважно в межах місцевого самоврядування. О. Батанов також пропонує визначення функцій територіальних громад як основних напрямків і видів муніципальної діяльності цих спільнот, пов'язаних з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції України і законів України⁷⁷.

Таке визначення функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, по-перше, орієнтує їх на досягнення єдиної мети для всієї системи територіальної самоорганізації – вирішення питань місцевого значення, забезпечує поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів певної території; по-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів муніципального права та її динамічну спрямованість; по-третє, відображає місце територіальних громад в системі місцевого самоврядування як первинного суб'єкта⁷⁸.

Існує думка, що напрями муніципальної діяльності, які відповідають призначенню місцевого самоврядування, визначають як функції місцевого самоврядування. Кожний з напрямів діяльності місцевого самоврядування може бути тією чи іншою мірою деталізовано, що дає можливість сформулювати перелік функцій місцевого самоврядування⁷⁹.

Враховуючи роль повноважень органів місцевого самоврядування, завдань, які виконуються в процесі муніципальної діяльності цих органів, можна дати таке тлумачення функцій місцевого самоврядування. Функції органів місцевого самоврядування – це основні напрями і види

⁷⁷ Батанов, О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. 1998. № 8. С. 21-24.

⁷⁸ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 7.

⁷⁹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 35.

їх муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні місцевих та загальнодержавних інтересів.

Таке формулювання поняття функцій органів місцевого самоврядування найбільш повно та всебічно відображає основні аспекти цього терміна, вказуючи на основні властивості функцій, зокрема їх загальність та стабільність; мету, на досягнення якої спрямовується діяльність цих органів; органічний зв'язок органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, яка є первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування.

У результаті проведеного дослідження сутності поняття «функції органів місцевого самоврядування» можна зробити такі висновки:

- функції органів місцевого самоврядування – це основні напрями і види їх муніципальної діяльності;
- функції органів місцевого самоврядування зумовлені їх природою, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність;
- у функціях проявляється постійний, цілеспрямований вплив населення, органів місцевого самоврядування на муніципальні відносини з метою найефективнішого вирішення питань місцевого значення, тому функції відрізняються своєю стійкістю і стабільністю;
- функції сприяють оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів, найефективнішій реалізації соціально-економічного потенціалу територій;
- у своїй сукупності функції відображають можливості й ефективність роботи органів місцевого самоврядування, підкреслюючи соціальне призначення цих органів та процес здійснення поставлених перед ними завдань.

Визначення переліку функцій, які покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування України, є досить складним питанням. Функції органів місцевого самоврядування може бути розділено на дві основні групи: функції, які цілком передані місцевим органам влади в межах місцевих інтересів (власні); функції, доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані).

Особливо великі труднощі виникають з визначенням першої групи функцій, тобто тих функцій, які за своєю природою мають належати місцевим органам влади. Слід констатувати: поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів

доцільності та ефективності. Функції мають покладатися на той рівень влади, який їх реалізує краще, доцільніше й ефективніше⁸⁰.

Дослідники вважають, що «функції представницьких органів місцевого самоврядування здебільшого тотожні з функціями територіальних громад»⁸¹. До таких функцій належать: політична, представницька, нормотворча, фінансово-бюджетна, контрольна, матеріально-технічна⁸². На думку інших дослідників, цей перелік потрібно доповнити ідеологічною функцією, яка полягає у «формуванні волі та інтересів територіальних громад»⁸³.

Функції представницьких органів місцевого самоврядування одержали юридичне закріплення у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Основними з цих функцій є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого і загальнодержавного значення; управління комунальною власністю, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку певної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист; захист прав місцевого самоврядування⁸⁴.

На думку вітчизняних дослідників, «існують також відмінності в функціях рад базового і регіонального рівнів»⁸⁵, які полягають, по-перше, в тому, що на ради регіонального рівня покладаються функції забезпечення збалансованості бюджетів місцевого самоврядування, по-друге, покладаються функції здійснення управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад. Вважаємо, що такий розподіл функцій рад є недоцільним, оскільки функції того чи іншого рівня розглядаються як прояв їх сутності.

Власні функції місцевого самоврядування в Конституції України визначені як право «самостійно вирішувати питання місцевого значення»⁸⁶.

⁸⁰ Лаврик В. Місце самоврядування в Україні : більше запитань, ніж відповідей // Право України. 1999. №7. С. 42–43.

⁸¹ Котюк В. Теорія держави і права К. : 1994. С. 174.

⁸² Муніципальне право України : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 71.

⁸³ Корпань О. В. Правові проблеми організації самоврядування в Україні К. : Оріяни, 2001. С. 71.

⁸⁴ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. К. : «Арабат-Центр», 2001. С. 11.

Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 141.

⁸⁵ Муніципальне право України : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 173.

⁸⁶ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Агентство «Книга пам'яті України», 1996. 80 с.

Дробуш І. В. Поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право. Вип. 9. К., 2001. С. 173–178.

Державні функції, делеговані місцевому самоврядуванню, повинні забезпечити однакові для жителів України соціальні умови життєзабезпечення.

Основні функції – політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну – органи місцевого самоврядування здійснюють саме через виконавчі органи рад. Політична функція територіальних громад полягає у забезпеченні реалізації громадянами – членами територіальних громад – конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами, бо з виконавчого комітету будь-якої ради починається підготовча робота до проведення місцевих виборів. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» виконавчим комітетам рад надає право утворювати виборчі дільниці, дільничні виборчі комісії, керівникові виконавчого органу ради – підписувати списки виборців.

За своєю сутністю економічна функція «являє собою один із напрямів локальної діяльності муніципальних структур з вирішення економічних питань місцевого життя»⁸⁷ як вважає О. Батанов. До повноважень виконавчих органів рад належать: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення діяльності підприємств комунальної сфери, побутового обслуговування, сільськогосподарського виробництва. Тобто за п. 2, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» це і є «забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів»⁸⁸.

До компетенцій органів місцевого самоврядування чинним законодавством віднесено вирішення головних соціально-економічних і фінансових питань, які включають забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у здійсненні економічної функції територіальних громад беруть участь усі суб'єкти системи місцевого самоврядування. Проте провідна роль у цій участі належить виконавчим органам рад, до компетенції яких чинним законодавством віднесено вирішення головних соціально-економічних і фінансових питань.

⁸⁷ Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 136.

⁸⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

Соціальна функція охоплює низку заходів, спрямованих на забезпечення встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, малозабезпеченим громадянам похилого віку; значного обсягу повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. «За своєю сутністю соціальна функція територіальних громад являє собою основні напрямки і види їх діяльності у соціальній галузі»⁸⁹.

Статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено й екологічну функцію: «органічною складовою муніципального життя територіальних громад є піклування про охорону природи, тобто збереження і раціональне використання землі, надр, вод, лісів, охорона рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря тощо»⁹⁰.

Важлива функція виконавчих органів рад – їх контрольна функція, особливістю якої є те, що за чинним законодавством контроль виконавчих органів здійснюється від імені двох суб'єктів – власне місцевого самоврядування і держави в тих випадках, коли де йдеться про виконання делегованих повноважень.

І. Дробуш вважає, що функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні – це основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад і забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території та загальнодержавних інтересів⁹¹.

Характеризуючи функції місцевого самоврядування, В. Кравченко вважає, що основними його функціями є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого і загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку певної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, правопорядку; охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист; захист прав місцевого самоврядування⁹².

На сьогодні дискусійним залишається питання про те, чи здійснюють органи місцевого самоврядування окремі, відмінні від державних, функції чи вони є частиною державного механізму та виконують функції органів

⁸⁹ Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2001. С. 141.

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. №24.

⁹¹ Дробуш І. В. Поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право. Вип. 9. К., 2001. С. 173–178.

⁹² Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. К.: «Апарат-Центр», 2001. С. 11.

держави? Як стверджує А. Яценко, самоврядування є формою здійснення державних функцій за допомогою осіб та установ, тією чи іншою мірою незалежних від держави. Самоврядування є дієвим тоді, коли місцеві проблеми вирішують не представники центрального уряду, а особи, обрані місцевою громадою⁹³.

Зміст функцій місцевого самоврядування як основних напрямів діяльності його суб'єктів можна визначити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, які закріплюють повноваження у певних сферах самоврядної діяльності. Існують різні критерії класифікації функцій місцевого самоврядування, але найсуттєвіше значення має поділ функцій за формами і сферами діяльності місцевого самоврядування, що впливає передусім на зміст компетенцій та повноважень.

На муніципальному рівні можна виокремити такі інтереси територіальної громади, на задоволення яких спрямована діяльність органів місцевого самоврядування:

- спільне використання ресурсів у господарській діяльності з метою задоволення потреб населення;
- спільне користування інженерною, соціальною інфраструктурою;
- спільне користування колективними формами обслуговування.

Задоволення цих інтересів відбувається шляхом вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, які поділяють на такі групи⁹⁴:

- забезпечення умов життя кожного з жителів (охорона здоров'я, освіта, соціальне і побутове обслуговування, водо- і енергопостачання тощо);
- забезпечення умов життя населення місцевої громади в цілому (охорона громадського порядку, інформаційні служби, благоустрій, транспортне обслуговування і т.п.);
- забезпечення діяльності населення муніципального утворення як суб'єкта влади (встановлення обов'язкових до виконання на території муніципального утворення норм, регулювання соціально-економічного розвитку муніципального утворення і т.п.) і здійснення прав власника щодо муніципальної власності.

Функціональні процеси, які охоплюють діяльність місцевого самоврядування, за рішенням питань місцевого значення іманентні місцевому

⁹³ Яценко, А. Теория феодализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьевъ, 1912. С. 342.

⁹⁴ Замотасв А. А. Місцеве самоврядування : основні поняття і терміни. М. : Муніципальна влада, 1999. С. 36–37.

самоврядуванню і мають місце незалежно від конкретної форми його реалізації. Їх можна поділити на чотири групи:

- адміністративно-організаційні;
- фінансово-економічні;
- задоволення матеріальних потреб місцевого співтовариства;
- соціальні.

Н. Ємельянов, розглядаючи функції місцевого самоврядування як засіб реалізації його повноважень виокремлює такі з них⁹⁵: управління муніципальною власністю; призначення і збір місцевих податків; захист навколишнього середовища; суспільна безпека і порядок; суспільний транспорт; муніципальні в'язниці; протипожежна служба; охорона здоров'я; пологові будинки; амбулаторне лікування і надання першої допомоги в надзвичайних ситуаціях; харчовий контроль; цивільна оборона; дошкільне навчання; початкова і середня освіта; перепідготовка, курси для іммігрантів, освіта для інвалідів; допомога молодим матерям, хворим; будинки відпочинку; громадські центри для ув'язнених, а також для людей похилого віку; соціальне страхування; служба зайнятості; міське планування; будівництво дешевого житла і земельна політика в цій галузі; суспільна інформація; охорона навколишнього середовища; очищення води; наведення порядку на вулицях; догляд за кладовищами; культура і спорт, релігія, преса, радіо, телебачення; дороги і транспорт; розподіл газу; опалювання в районах; постачання електроенергії, водопостачання; торгівля; туризм; театри і концертні зали, музеї, галереї, бібліотеки, парки і зони відпочинку.

У світовій практиці склалися різні підходи до законодавчого закріплення функцій за місцевим самоврядуванням: від регламентованого законом визначення конкретних завдань місцевого самоврядування в британській системі до концепції «довіреності місцевим органам самоврядування», яка використовується в Данії та включає законодавчо регламентовані, структурно регульовані функції.

Реалізація функцій органів місцевого самоврядування можлива передусім при наявності відповідних матеріально-фінансових ресурсів у цих органах. Сукупність таких матеріальних та фінансових засобів становить економічний (матеріально-фінансовий) механізм здійснення функцій органами самоврядування усіх рівнів, який забезпечує їх господарську самостійність, служить насамперед задоволенню потреб населення певної території, створенню належних умов його життєдіяльності.

⁹⁵ Ємельянов Н. А. Местное самоуправление : проблемы, поиски, решения : моногр. Емельянов Н. А.; ТПГМУС, 1997. С. 110 – 112.

Таким чином, вирізняють різноманітні функції органів місцевого самоврядування, які пропонуємо об'єднати у вигляді такої їх класифікації (рис. 5.3):

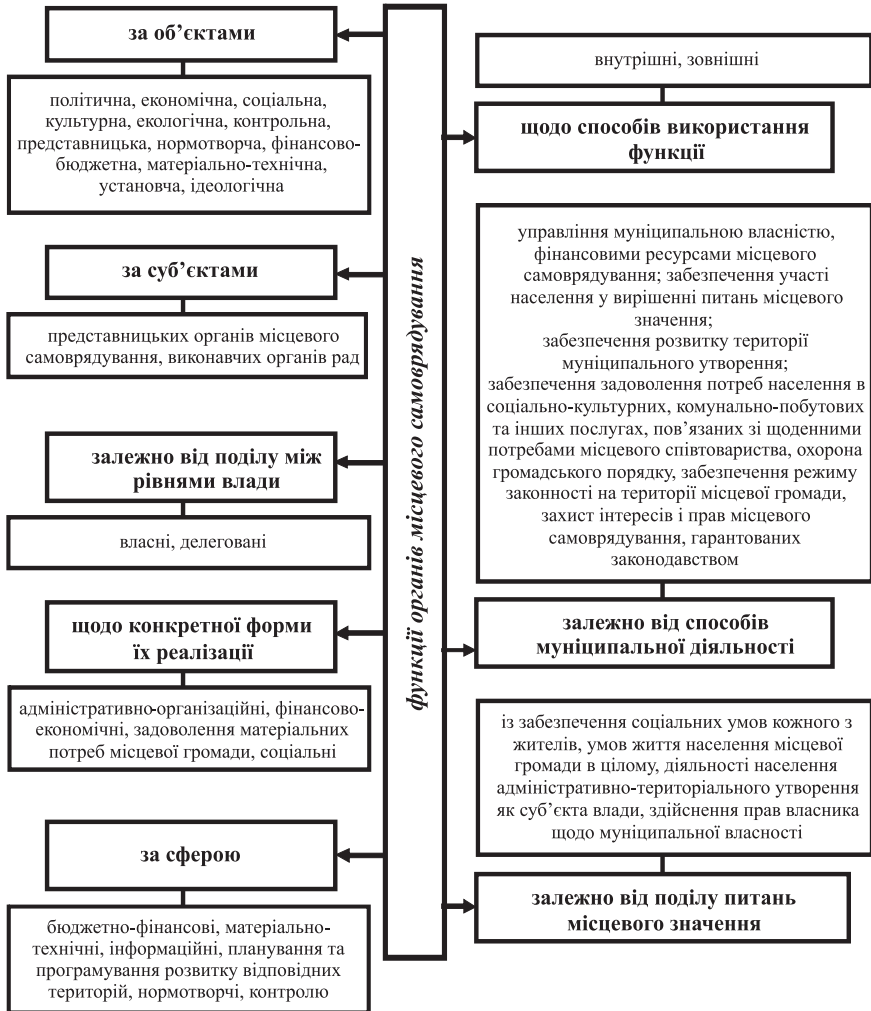


Рис. 5.3. Функції органів місцевого самоврядування⁹⁶

⁹⁶ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 45.

- 1) за об'єктами: політична; економічна; соціальна; культурна; екологічна; контрольна; представницька; нормотворча; фінансово-бюджетна; матеріально-технічна; установча; ідеологічна;
- 2) за суб'єктами: представницьких органів місцевого самоврядування; виконавчих органів рад;
- 3) залежно від поділу між рівнями влади:
 - власні – функції, передані місцевим органам влади в межах місцевих інтересів;
 - делеговані – функції, доручені місцевим органам влади центральною владою;
- 4) залежно від поділу питань місцевого значення:
 - із забезпечення соціальних умов кожного з жителів (охорона здоров'я, освіта, соціальне і побутове обслуговування, водо- і енергопостачання тощо);
 - із забезпечення умов життя населення місцевого співтовариства в цілому (охорона громадського порядку, інформаційні служби, благоустрій, транспортне обслуговування і т. п.);
 - із забезпечення діяльності населення адміністративно-територіального утворення як суб'єкта влади (встановлення обов'язкових до виконання на території муніципального утворення норм, регулювання його соціально-економічного розвитку і т. п.);
 - здійснення прав власника щодо муніципальної власності;
- 5) щодо конкретної форми їх реалізації: адміністративно-організаційні; фінансово-економічні; задоволення матеріальних потреб місцевого співтовариства; соціальні;
- 6) залежно від способів муніципальної діяльності:
 - управління муніципальною власністю, фінансовими ресурсами місцевого самоврядування;
 - забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
 - забезпечення розвитку території муніципального утворення;
 - забезпечення задоволення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших послугах, пов'язаних зі щоденними потребами місцевої громади;
 - охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на території місцевого співтовариства;
 - захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих законодавством.

- 7) щодо способів використання функції поділяються на:
 - внутрішні, які відображають діяльність органів місцевого самоврядування переважно вертикального характеру, здійснюють керівництво конкретними сферами місцевого життя;
 - зовнішні, які узагальнюють діяльність позатериторіального, стосовно підвідомчої території і горизонтального характеру, відносини з органами самоврядування різних рівнів, державними органами тощо;
- 8) за сферою: бюджетно-фінансові; матеріально-технічні; інформаційні; планування та програмування розвитку відповідних територій; нормотворчі; контролю⁹⁷.

Лише реалізація комплексу основних функцій органів місцевого самоврядування, які взаємопов'язані і становлять єдину цілісну систему, сприятиме ефективному функціонуванню місцевого самоврядування. Тому пропонуємо схему механізму реалізації функцій органів місцевого самоврядування (рис. 5.4). Об'єктивно роль органів місцевого самоврядування має визначатися не лише характером їх повноважень, комплексом питань, які належать до їх відання, а й насамперед системою функцій органів місцевого самоврядування.

Механізм реалізації функцій органів місцевого самоврядування тісно пов'язаний з їх повноваженнями та компетенціями. Правове підтвердження функції місцевого самоврядування знаходять в власних повноваженнях.

Повноваження місцевого самоврядування залежать від їх компетенцій. Спостерігаємо безпосередній зв'язок функцій і компетенцій будь-якого органу держави, у тому числі і органів місцевого самоврядування.

Саме через компетенцію реалізуються функції органів місцевого самоврядування, але це відбувається щоразу через визначений перелік прав і обов'язків. Функція ніби розподіляється на права і обов'язки, оскільки вона не може впливати на правовідносини. Так, всі органи місцевого самоврядування здійснюють економічну, соціальну, культурну та інші функції, але компетенції органів кожного рівня різні.

Основна різниця між функціями і компетенціями полягає в тому, що компетенції передбачають можливе у діяльності певних суб'єктів, а функції уособлюють реальний, фактичний зміст їх роботи.

⁹⁷ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 45-47.

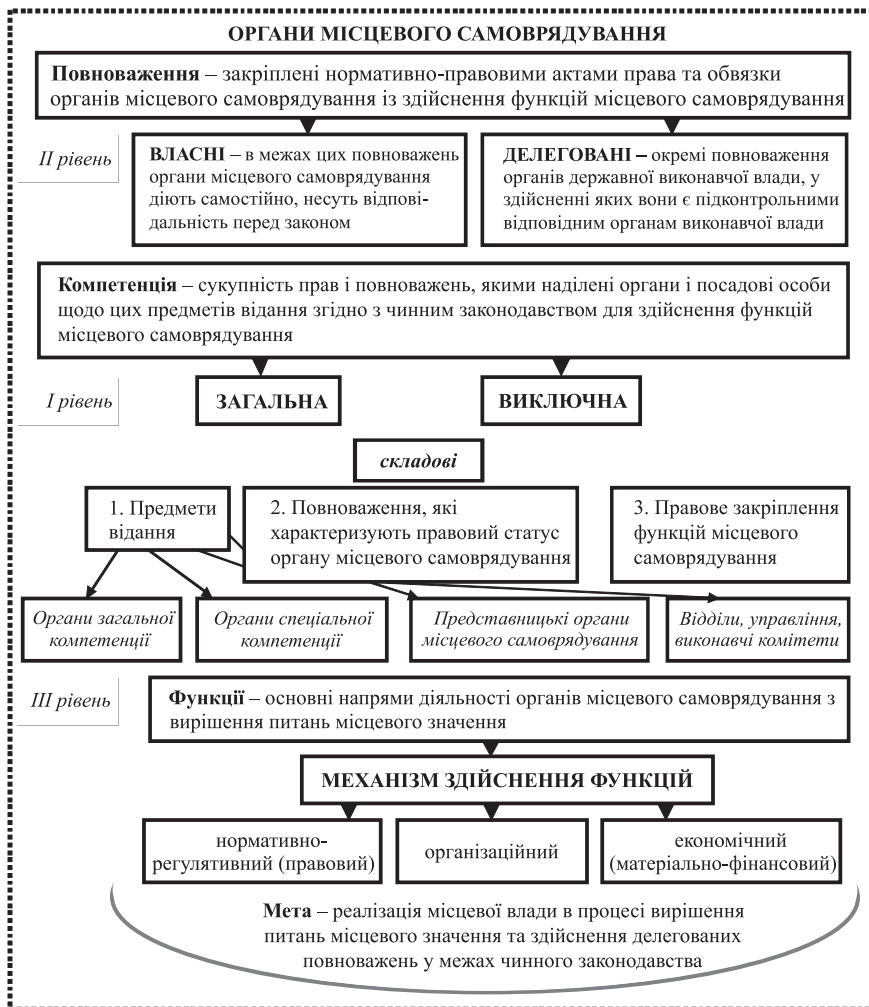


Рис. 5.4. Механізм реалізації функцій органів місцевого самоврядування⁹⁸

Механізм здійснення функцій органів самоврядування є комплексною системною категорією яка включає: правовий (нормативно-регулятивний), організаційний, економічний (матеріально-фінансовий)

⁹⁸ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 48.

механізми, які взаємопов'язані та мають спільну мету – реалізацію муніципальної влади в процесі вирішення питань місцевого значення та здійснення делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування у межах чинного законодавства.

Отже, функції органів місцевого самоврядування – це основні напрями і види їх діяльності, які відрізняються певною стабільністю. Функції сприяють оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів. Органи місцевого самоврядування саме через функції справляють постійний вплив на муніципальні відносини, маючи на меті найефективніше вирішення питань місцевого значення⁹⁹. Отже, компетенції передбачають міру належного і можливого у діяльності органів місцевого самоврядування, а функції – це певна частина реального, фактичного змісту їх роботи.

4. Сутнісні характеристики фінансів місцевих органів влади

Визначивши природу інституту місцевого самоврядування, перейдемо до вивчення сутності місцевих фінансів. Найпоширенішим є визначення місцевих фінансів як «фінансового господарства одиниць місцевого самоврядування», «господарства місцевих спілок», «місцевого фінансового господарства» адміністративних одиниць, або як сукупності матеріальних засобів, які перебувають у розпорядженні адміністративних одиниць для досягнення їхніх цілей.

В процесі аналізу періоду формування науки про місцеві фінанси виокремимо такі етапи.

Перший етап – період з другої половини XIX ст. до початку 30-х років XX ст., коли формуються теоретичні засади щодо визначення місцевих фінансів. Місцеве фінансове господарство як складову публічного фінансового господарства почали досліджувати німецькі економісти Л. Штейн, А. Вагнер та ін.

Заслуговує на увагу праця І. Озерова «Основи фінансової науки»¹⁰⁰, у другому томі якої він викладає науку про бюджет та місцеві фінанси. Так, він розглядає три типи організації місцевих фінансів: 1) англійський, який склався історично і цікавий насамперед так званим цільовим обкладанням; 2) французький, створений штучно, характеризується поєднанням

⁹⁹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 49.

¹⁰⁰ Озеров, И. Х. Основы финансовой науки: курс лекций. М. : Тип. товарищества И. Д. Сытина, 1914. С.38.

місцевих спілок та сфери фінансового господарства; 3) прусський, який втілює в собі останні на той час досягнення в галузі комунального обкладання. Розглянувши ці три типи місцевих фінансів, І. Озеров виводить загальні тенденції їх побудови і відмічає, що місцеві фінанси – це місцеві спілки публічного характеру нижчого рівня ніж держава, які «мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство». Хоча трактування місцевих фінансів з погляду сьогодення не можна вважати досконалим, проте І. Озеров був одним із перших науковців, який виокремлював місцеві фінанси при дослідженні фінансової науки.

В. Твердохлебов визначає місцеві фінанси як господарство місцевих спілок, яке є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів¹⁰¹. В свою чергу М. Сірінов називає місцевими фінансами або місцевим господарством сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність засобів, які вони використовують для їх виконання¹⁰². В іншому виданні наведено таке визначення місцевих фінансів: це сукупність матеріальних засобів, що перебувають у розпорядженні держави і підлеглих їй одиниць самоврядування для досягнення цілей цих політичних сил¹⁰³. Планомірна діяльність останніх, спрямована на досягнення необхідних матеріальних засобів і на їх витрачання є фінансовим господарством, яке називається державним, якщо суб'єктом його є держава, або місцевим (земським, міським, обштинним і т. ін.), якщо його ведуть органи місцевого самоврядування. Місцеві фінанси визначають і як сукупність видатків, що покладені на місцеві органи, і як сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення та як матеріальні засоби яких для виконання своїх функцій і ведення власного більш чи менш самостійного фінансового господарства потребують союзи публічного характеру нижчі, ніж держава¹⁰⁴. У цих визначеннях привертають увагу два положення, які характеризують розвиток місцевих фінансів. Це акцент на впливі місцевих фінансів на суспільство через місцеві органи влади та залежність місцевих фінансів від сукупності завдань, необхідних для розвитку суспільства.

Наприкінці 20-х років минулого ст. М. Мітіліно писав, що «місцеві фінанси нині регулюються в «Положенні про місцеві фінанси», що його затверджено постановою ЦВК СРСР з 25 квітня 1926 р.». Згідно з цим Положенням місцеві фінанси є частиною державних фінансів СРСР і пе-

¹⁰¹ Твердохлебов В. Н. Финансовые очерки. Пг., 1916. Вып. 1. С. 48-49.

¹⁰² Сиринов М. А. Местные финансы М.-Л.: Б.и., 1926. 216 с.

¹⁰³ Финансовая наука. Настольный Энциклопедический словарь: в 9 т. Тов-во Бр А. и И. Гранат. М, 1901. Т. 9. С. 4951-4957.

¹⁰⁴ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 175.

ребувають у безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів у випадках, передбачених законодавством союзних республік. У цей період місцеві фінанси пов'язувалися із забезпеченням потреб держави. На фінансову науку за радянських часів справляв значний вплив ідеологічний ухил і відображення у фінансах засад адміністративної економіки, що значною мірою негативно позначилося на стані фінансової науки.

Розвиток теорії місцевих фінансів був тісно пов'язаний із розширенням фінансової діяльності місцевих органів влади. Дослідження з проблематики місцевих фінансів, які проводилися в 20-х роках минулого ст. російськими та українськими вченими, фактично припинилися в 30-і роки. Це пояснюється суттєвою зміною внутрішньої політики в державі, яка характеризувалась ліквідацією фінансової автономії місцевого самоврядування, бо радянська влада не визнавала інституту місцевого самоврядування¹⁰⁵.

Таким чином, наукове визначення місцевих фінансів як сукупності теоретичних положень і певної суми знань за сприяння розвитку демократичних засад у суспільстві остаточно сформувалося наприкінці XIX ст.¹⁰⁶.

Другий етап охоплює період 30-х – 80-х років XX ст. В 30-х роках починається процес інтенсивного згортання фінансової самостійності місцевих рад, через що і припиняються наукові дослідження місцевих фінансів. У вересні 1930 р. постановою ВЦВК і РНК СРСР було встановлено жорстку систему контролю з боку держави за доходами місцевих рад, вводилося пряме вилучення доходів місцевих бюджетів та регулювання цих доходів на основі дольових відрахувань від загальнодержавних податків.

У виданнях 1960-х – 1980-х років у радянській фінансовій літературі стверджується думка, що місцеві фінанси – це явище, яке властиве капіталістичним країнам. К. Чижов¹⁰⁷ наголошував: під місцевими фінансами капіталістичних країн звичайно розуміють доходи і видатки місцевих органів влади та підвідомчих їм підприємств і організацій. Зі свого боку Л. Павлова¹⁰⁸ зазначала, що під місцевими фінансами капіталістичних країн розуміють економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами

¹⁰⁵ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 175.

Мітіліно М. І. Основи фінансової науки. К.: Державне видавництво України. 1929. 395 с.

¹⁰⁶ Мітіліно М. І. Основи фінансової науки. К.: Державне видавництво України. 1929. 395 с.

¹⁰⁷ Местные финансы капиталистических стран (Обзор современного положения) / отв. ред. К. Я. Чижов. М. : Госфиниздат, 1958. 157 с.

¹⁰⁸ Павлова Л. П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. М. : Финансы, 1977. 127 с.

влади для виконання покладених на них функцій. У підручнику «Фінанси капіталізму» за редакцією Б. Болдырева¹⁰⁹ наводиться визначення місцевих фінансів, що являють собою систему економічних відносин, внаслідок яких місцеві органи управління розподіляють, перерозподіляють і використовують національний дохід у відповідності з покладеними на них функціями. Варто зазначити, що з початку 1960-х років проблемам теорії місцевих фінансів було присвячено чимало наукових досліджень, які хоча й не були позбавлені впливу ідеології, проте визнавали існування місцевих фінансів.

До третього етапу можна віднести період з початку 1990-х років і до теперішнього часу. Слід зауважити, що визначення місцевих фінансів весь час змінювалося. Досліджуючи державні фінанси, вітчизняні вчені О. Василик¹¹⁰, В. Федосов¹¹¹ та ін. обґрунтовують необхідність існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, відокремлення місцевих бюджетів від державного¹¹².

В умовах незалежної України одним із перших проблеми місцевого самоврядування і місцевих фінансів досліджував В. Кравченко¹¹³, який наголошував: поняття місцеві фінанси є синонімом поняття фінанси місцевих органів влади. Синонімами поняття фінанси місцевих органів влади можуть бути такі визначення, як муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси територіальної громади, фінанси комуни, фінанси общини, фінанси муніципального утворення, фінанси штату, фінанси міста, області, району, села, селища і т. ін. Проте, між цими поняттями є суттєві відмінності. Так, наприклад, поняття фінанси територіальної громади, фінанси комуни, фінанси общини, фінанси міста, села, селища ще можна назвати синонімами, бо це фінанси місцевого самоврядування. Однак, фінанси області, району є місцевими фінансами, які об'єднують також і фінанси місцевого самоврядування.

Нерідко в науковій літературі використовуються терміни «муніципальні фінанси» або «фінанси муніципального утворення». Це певною мірою виправдано, але ці поняття потребують уточнення. Очевидно, що використання терміна «муніципальне утворення», як і «фінанси муніципальних утворень» припускає наявність фінансових відносин,

¹⁰⁹ Болдырев Б. Г., Окунева Л. П., Павлова Л. П. Финансы капитализма : учеб. [под ред. Б. Г. Болдырева]. М. : Финансы и статистика, 1990. 384 с.

¹¹⁰ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. К. : НІОС, 2000. С. 80.

¹¹¹ Фінанси: підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. К. : Знання, 2008. 611 с.

¹¹² Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. К. : Експрес, 2009. С. 176.

¹¹³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

пов'язаних з рухом фінансових ресурсів муніципального утворення. У наукових літературних джерелах по-різному трактуються ці поняття. Здебільшого вони зводяться до тлумачення муніципальних фінансів стосовно території, економічних відносин, які входять в це поняття, тобто визначають їх у вузькому або широкому розумінні.

У найбільш узагальненому вигляді обидві позиції представлено у працях Л. Ігоніної¹¹⁴, яка, зокрема, стверджує, що муніципальні фінанси можна визначити як сукупність грошових відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів для вирішення питань соціально-економічного розвитку муніципального утворення, підвищення якості життя населення, що проживає на його території. Далі, визначаючи муніципальні фінанси в широкому розумінні, автор вказує, що вони реалізують сукупність грошових відносин щодо формування, розподілу і використання фінансового потенціалу території – фінансових ресурсів всіх економічних суб'єктів (підприємств і організацій всіх форм власності, фінансово-кредитних інститутів, населення). У вузькому розумінні поняття муніципальні фінанси потрібно розглядати як грошові відносини, що виникають в процесі руху грошових фондів органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації їх функцій. Насправді, слід погодитися з такою позицією, якщо йдеться лише про муніципальні фінанси, проте, якщо вести мову і про фінансові відносини, які складаються в окремих регіонах, що не є муніципальними утвореннями, то потрібно виходити з того, що у цьому контексті мова має йти про таке поняття, яке найширше охоплювало б зміст всіх фінансових відносин на державному рівні, яким і є поняття «місцеві фінанси».

Таким чином, сутність місцевих фінансів в сучасній літературі представлена трьома концепціями – розподільчою, виробничою та виробничо-розподільчою. Представником розподільчої концепції є Л. Дробозіна¹¹⁵. Вона привертає увагу до однієї з найважливіших складових фінансової системи держави – територіальних фінансів, які забезпечують заходи, пов'язані із соціально-культурним та побутовим обслуговуванням населення. Територіальні фінанси – це система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід; фонд грошових коштів, який використовується на економічний і соціальний розвиток території. Причому, Л. Дробозіна зазначає, що територіальні фінанси охоплюють територіальні бюджети і фінанси суб'єктів

¹¹⁴ Игонина Л. Л. Муниципальные финансы М. : Экономистъ, 2003. 330 с.

¹¹⁵ Финансы : учеб. для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999.

господарювання, які використовуються для задоволення територіальних потреб¹¹⁶. Цьому визначенню притаманний лише розподільчий характер, що, є не зовсім правильним, і зводить визначення місцевих фінансів лише до розподілу і перерозподілу національного доходу.

На сьогодні типовим визначенням сутності місцевих фінансів з позицій виробничо-розподільчої концепції є їх характеристика як системи економічних відносин, пов'язаної з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Схожі визначення місцевих фінансів як системи формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань наводять такі вітчизняні вчені, як В. Кравченко, О. Кириленко, В. Базилович та Л. Баластрик.

Зі свого боку І. Петровська та Д. Клиновий місцеві фінанси розуміють як систему економічних відносин, при посередництві яких місцеві органи виконавчої влади мобілізують, розподіляють і використовують фінансові ресурси відповідно до покладених на них законом та угодами обов'язків¹¹⁷. Ці автори також дають визначення поняттю «фінанси місцевого самоврядування», вважаючи, що вони є системою економічних відносин, при посередництві яких територіальні колективи та органи місцевого самоврядування мобілізують, розподіляють і використовують фінансові ресурси у відповідності до своїх функцій. Суттєвими уточненнями у трактуванні місцевих фінансів є виокремлення не лише їх розподільчого характеру, а й природи мобілізації та використання.

Виробничо-розподільчий підхід до визначення сутності місцевих фінансів висвітлено у більшості праць вітчизняних вчених, хоча ця концепція трактується ними по-різному.

Домінантність виробничо-розподільчої концепції позначилася і на трансформації виробничої концепції сутності місцевих фінансів. Так, відомий український вчений О. Василик наводить дещо інше визначення місцевих фінансів: За своєю економічною суттю місцеві фінанси – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій¹¹⁸. При цьому автор зазначає, що місцеві фінанси є

¹¹⁶ Финансы : учеб. для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999. С. 312.

¹¹⁷ Петровська І. О., Клиновий Д. В. Фінанси (з елементами статистики фінансів): навч. посіб. ЦУЛ, 2002. С. 130.

¹¹⁸ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. К. : НІОС, 2000. С. 80.

об'єктивним елементом економічної системи сучасної правової держави. Безперечно, автор вкладає правильний зміст у це поняття, проте не враховує розподільчого характеру місцевих фінансів.

В економічній енциклопедії за редакцією С. Мочерного місцеві фінанси визначаються як сукупність відносин, що виникають у процесі формування і використання регіональних фондів грошових коштів і фінансової діяльності підприємств муніципального господарства з метою реалізації закріплених і делегованих функцій органів місцевого самоврядування¹¹⁹. В цьому ж виданні висловлюється також позиція, згідно з якою у матеріальному розумінні місцеві фінанси відображають суму фінансових ресурсів, сконцентровану на підприємствах та у фінансових установах, які на правах муніципальної власності належать місцевій владі. До цих фінансових ресурсів належать також доходи, отримані від використання майна і майнових прав органів місцевого самоврядування, їх підприємницької діяльності, податків і обов'язкових платежів, закріплених за населеними пунктами і регіонами, міжрегіонального перерозподілу коштів у формі бюджетних трансфертів та мобілізованих через систему місцевих позик.

Сутність місцевих фінансів не можна характеризувати лише розподільчими або лише виробничими відносинами, тому позиція авторів про те, що місцеві фінанси характеризуються не лише як розподільчі відносини, а й як економічні, пов'язані з формуванням і використанням фінансових ресурсів, є прийнятнішою, ніж традиційна розподільча концепція. Адже, якщо місцеві фінанси обумовлені існуванням місцевих органів влади, то, використовуючи процес виробництва (формування), вони забезпечують органам місцевого самоврядування участь в такому процесі і деяке управління ним. Така участь полягає в мобілізації частини акумульованих грошових коштів (фінансових ресурсів) для органів місцевого самоврядування, що і є таким чином розподільчими відносинами¹²⁰.

Отже, місцеві фінанси – це сукупність економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу і використання фондів фінансових ресурсів для реалізації власних і делегованих функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

Дослідження вітчизняного досвіду щодо визначення місцевих фінансів дало змогу систематизувати етапи його формування.

¹¹⁹ Економічна енциклопедія : в 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К. : Видавничий центр «Академія», Т 1. 2002. С. 118.

¹²⁰ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 175.

Протягом першого етапу у більшості країн світу завершилося становлення місцевого самоврядування, яке законодавчо закріпилося в конституціях. Органи місцевого самоврядування наділялися правами й відповідальністю в загальній системі державного управління та відповідною фінансовою базою. У науковій літературі наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. з'являються теоретичні розробки економічної природи і сутності місцевих фінансів у працях найвідоміших вчених того часу.

Другий етап характеризується початком процесу інтенсивного згорання фінансової самостійності місцевих рад, що призводить до фактичного припинення наукових досліджень місцевих фінансів, та вважається, що місцеві фінанси – це явище, властиве капіталістичним країнам.

З початком третього етапу у вітчизняній літературі простежується факт наявності місцевих фінансів у сучасній фінансовій системі. Деякі з авторів пропонують своє визначення місцевих фінансів, часто ототожнюючи їх із такими поняттями, як регіональні фінанси, територіальні фінанси, фінанси місцевих органів влади, фінанси територіальної громади, муніципальні фінанси.

Місцеві фінанси є одним із головних елементів фінансової системи держави, базовою передумовою стабільного соціально-економічного розвитку відповідних територій. Наявність міцної фінансової ресурсної бази дає можливість органам місцевого самоврядування повною мірою виконувати покладені на них функції.

Системою місцевих фінансів є сукупність груп однотипних відносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами місцевого і регіонального рівня, сформованих за ознакою їх функціональної єдності, об'єднаних загальним грошовим оборотом для забезпечення всіх суб'єктів цих відносин необхідними фінансовими ресурсами для їх ефективного функціонування¹²¹.

5. Структурні та функціональні особливості фінансів місцевих органів влади

Розглянемо склад місцевих фінансів незалежної України. Одним із перших питання про структуру місцевих фінансів порушив В. Кравченко. Характеризуючи місцеві фінанси як систему, він виокремлює основні структурні елементи: доходи, способи формування доходів, інститути системи, суб'єкти і об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи,

¹²¹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр. / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. К. : Експрес, 2009. С. 181.

системою та іншими ланками. Видатки він поділяє відповідно до функцій і завдань, які покладаються на місцеву владу, тобто видатки, що здійснюються для реалізації завдань в межах власної компетенції; видатки для реалізації делегованих центральною владою повноважень. За економічним призначенням видатки поділяються на поточні або адміністративні і капітальні або інвестиційні видатки. На думку В. Кравченка, доходи місцевих органів влади можуть бути класифіковані за їхніми джерелами (податкові; неподаткові доходи; доходи, які надійшли за рахунок кредитів та позик; трансферти) та економічною природою (власні, закріплені і регульовані доходи)¹²². Заслуга В. Кравченка у розвитку фінансової науки безсумнівна, оскільки запропонований ним підхід, основу якого становить логічне розуміння розвитку структурних елементів, створює передумови для системного вивчення місцевих фінансів.

Досліджуючи складові місцевих фінансів, О. Кириленко зауважує, що сучасний територіальний поділ країни, розподіл влади та існування інституту місцевого самоврядування зумовлює наявність місцевих фінансів, які включають: місцеві бюджети, фінанси комунальних підприємств, місцевий кредит¹²³.

Схожі складові місцевих фінансів визначають також О. Романенко, С. Огородник, М. Зязюн, які вважають, що складниками регіональних фінансів є місцеві бюджети, територіальні позабюджетні фонди і кошти суб'єктів господарювання¹²⁴.

Найбільш повно складові елементи місцевих фінансів відображені в «Економічній енциклопедії» за редакцією С. Мочерного, де їх склад розглядається за ланками і рівнями адміністративного поділу, причому в Україні маємо три рівні: обласний, районний, рівень населених пунктів; в містах з районним поділом – міський і районний рівні. Ланками є місцеві бюджети (обласні, районні, міські, селищні, сільські), регіональні фонди цільового призначення, місцеві позики, фінанси муніципального господарства. Провідною ланкою є місцеві бюджети, їх формують органи місцевого самоврядування.

Розглянувши склад місцевих фінансів з позицій різних авторів (табл. 5.2.), зазначимо, що більшість з них вважають місцеві бюджети головним складовим елементом місцевих фінансів.

¹²² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 45.

¹²³ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2002. С. 21.

¹²⁴ Романенко, О. Р., Огородник С. Я., Зязюн М. С. Фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К : КНЕУ, 1999 С. 26.

Наукові підходи до складу місцевих фінансів

№	Автор	Складові елементи місцевих фінансів
1	Болдирев Б., Павлова Л., Суторміна В., Федосов В.	– місцевий бюджет; – спеціальні місцеві фонди; – фінанси місцевих підприємств;
2	Кириленко О.	– місцеві бюджети; – фінанси комунальних підприємств; – місцевий кредит;
3	Кравченко В.	– видатки; – доходи; – способи формування доходів; – інститути системи місцевого самоврядування; – об'єкти; – відносини між суб'єктами системи та іншими ланками;
4	Мочерний С., Гальчинський А.,	– місцеві бюджети; – регіональні фонди цільового призначення; – місцеві позики; – фінанси муніципального господарства;
5	Романенко О., Огородник С., Зязюн М.	– місцеві бюджети; – територіальні позабюджетні фонди; – кошти суб'єктів господарювання (комунальних підприємств)

Організаційна основа місцевого самоврядування виявляється у формах організації і діяльності місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб та призначена для приведення в дію всієї системи місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації її функцій і компетенцій. Сутність форм здійснення місцевого самоврядування полягає у тому, що вони ґрунтуються на владі територіальної громади муніципального господарства.

Досліджуючи місцеві фінанси та основні форми впливу фінансів місцевих органів влади на економічну й соціальну сферу держави, В. Кравченко наголошує на таких їх функціях:

- місцеві фінанси є інструментом державного регулювання економічного й соціального розвитку регіонів в межах муніципального управління. Через місцеві фінансові ресурси здійснюється розподіл і перерозподіл частини валового

внутрішнього продукту, держава і місцеве самоврядування здійснюють розподілені між собою функції соціально-економічного регулювання;

- фінанси органів місцевого самоврядування є фіскальним інструментом, що забезпечує їх фінансовими ресурсами. Фіскальна діяльність органів місцевого самоврядування регламентується державою. Фіскальна політика органів місцевого самоврядування є важливим інструментом впливу на економіку і соціальну сферу, вони мають право в рамках, визначених законодавством, встановлювати місцеві податки і збори;
- місцеві фінанси є інструментом забезпечення громадських послуг. Обсяги і структура фінансових ресурсів у місцевих органах влади є вагомим передумовою економічного і соціального розвитку території. Розмір місцевих фінансових ресурсів справляє значний вплив на ефективність діяльності місцевих органів влади у сфері надання громадських послуг;
- місцеві фінанси є інструментом забезпечення соціально-економічного зростання як однієї з форм взаємодії державного управління та місцевого самоврядування. Формування місцевих фінансів має базуватися на попередньому розподілі функцій державного управління економікою та соціальною сферою на різних рівнях регулювання як бази визначення видаткових повноважень центральних та місцевих органів влади¹²⁵.

Функція державного регулювання економічного й соціального розвитку регіонів є досить важливою. Так, завдяки децентралізації на рівні місцевої влади витрати будуть меншими за рахунок скорочення адміністративних і накладних витрат на поточний контроль. Тому, децентралізація забезпечує ефективніше надання певних видів послуг. Питання децентралізації пов'язані з проблемою розподілу податків, видатків і відповідальності між різними рівнями виконавчої влади. Відповідальність за надання суспільних послуг, що мають місцевий характер, як правило, передається місцевим органам державної влади незалежно від їхніх розмірів і фінансових можливостей.

Розглядаючи функції місцевих фінансів, О. Кириленко зауважує, що фінанси виконують розподільчу, контрольну та стимулюючу функції¹²⁶. Розподільча функція місцевих фінансів реалізується через формування

¹²⁵ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 55-56.

¹²⁶ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. П. – Тернопіль: Астон, 2002. С. 22.

доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких відбувається формування фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Ці кошти використовуються для задоволення місцевих потреб. Контрольна функція полягає в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні, розгляді, затвердженні і виконанні місцевих бюджетів. Сферою впливу контрольної функції є також фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. Роль стимулюючої функції полягає у створенні умов для стимулювання діяльності органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень загальнодержавних та місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів.

Крім зазначених, місцевим фінансам характерні ще виробнича та регулююча функції, які є так само важливими.

Таким чином, варто виокремити функції місцевих фінансів:

- виробничу, яка реалізується через формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- розподільчу, що передбачає перерозподіл сформованих місцевих фінансових ресурсів для здійснення видатків місцевих бюджетів, необхідних для виконання покладених на місцеве самоврядування завдань;
- контрольну, яка полягає в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні, розгляді, затвердженні і виконанні місцевих бюджетів, а також в контролі за використанням фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування;
- стимулюючу, яка полягає у створенні умов заохочення органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягів доходів місцевих бюджетів та в ефективному використанні фінансових ресурсів;
- регулюючу, що забезпечує нормативне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування при управлінні місцевими фінансами¹²⁷.

На сьогодні суттєвого значення набуває удосконалення управління місцевими фінансами. За визначенням О. Кириленко, управління – це діяльність, пов'язана з впливом керуючого суб'єкта на керований об'єкт з метою досягнення певних результатів¹²⁸. Майже аналогічно визначає управління як сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу

¹²⁷ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : моногр.; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. К. : Експрес, 2009. С. 43.

¹²⁸ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2002. С. 46.

на об'єкт для досягнення певного результату і В. Родіонова¹²⁹. В економічній енциклопедії управління трактується як «вплив на процес, об'єкт чи систему для збереження їхньої стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей»¹³⁰. Це визначення не повною мірою розкриває сутність поняття, оскільки не дає характеристики суб'єкта управління.

Перелік визначень щодо сутності управління можна продовжувати, але загалом для них характерна, і не безпідставно, чітка орієнтація на процеси впливу на об'єкт для досягнення певного результату. Стосовно ж визначення більш загальної дефініції – управління місцевими фінансами – спостерігається певна обмеженість досліджень у цьому напрямі.

Так, управління державними фінансами О. Василик і К. Павлюк трактують як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні державних органів управління¹³¹. Держава, таким чином, розглядається лише як суспільна інституція, що керує фінансовими ресурсами, і при цьому не враховується роль органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в управлінні «децентралізованими фондами фінансових ресурсів». Без розуміння їх ролі неможливо ні правильно сформулювати управління фінансами, ні забезпечити ефективне управління ними.

Досліджуючи фінансову думку стосовно розуміння сутності і призначення управління місцевими фінансами, не можна не зупинитися на їх формулюванні, яке наводить у своєму навчальному посібнику В. Кравченко. Він подає визначення компетенцій місцевих органів влади, під якими розуміє «коло повноважень, якими вони наділяються законом для виконання покладених на них функцій. Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів є важливою складовою системи управління місцевими фінансами і значною мірою визначає його характер»¹³².

Управління місцевими фінансами – це цілеспрямований вплив місцевих фінансових органів на процес формування і використання фондів місцевих фінансових ресурсів відповідно до визначених цілей.

Об'єктами управління місцевими фінансами є фінансові відносини, пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів на

¹²⁹ Фінанси / под ред. В.М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995. С. 75.

¹³⁰ Економічна енциклопедія: в 3 т. / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.] К. : Видавничий центр «Академія», Т 1. 2002. С. 731.

¹³¹ Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України. К. : Центр навчальної літератури, 2003. С. 512.

¹³² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 339.

місцевому рівні. Суб'єктами управління виступають місцеві фінансові органи. Визначення місцевого фінансового органу наводиться в Бюджетному кодексі України як установи, яка відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

На думку В. Опаріна, управління фінансами включає дві головні складові: органи управління та форми і методи управлінської діяльності. Він вважає, що основним завданням органів управління фінансовою системою є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин, що досягається чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інститутами¹³³.

Провідну роль в системі управління місцевими фінансами відіграють місцеві фінансові органи. Існують різні погляди на трактування поняття місцевих фінансових органів. На думку деяких дослідників, місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням місцевими фінансами. Тому до складу місцевих фінансових органів вони відносять фінансові органи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, територіальні органи Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України¹³⁴.

Інші дослідники з усієї сукупності сфери управління місцевими фінансами виокремлюють органи, завдання та функції яких суттєво відрізняються, зокрема, фінансові, податкові, казначейські, контрольно-ревізійні органи. У такому разі у вузькому розумінні до місцевих фінансових органів відносять фінансові управління чи відділи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад¹³⁵. У такому ж значенні поняття місцевого фінансового органу трактується і в Бюджетному кодексі України, тому що повноваження та обов'язки фінансових органів, органів казначейства, податкових і контрольно-ревізійних органів у ньому чітко відокремлені. Тому у вузькому значенні розглянемо систему місцевих фінансових органів, їх завдання та функції.

Система місцевих фінансових органів України складається із двох видів – фінансових органів місцевих державних адміністрацій та фінансових органів місцевого самоврядування.

¹³³ Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. К. : КНЕУ, 1999. С. 38.

¹³⁴ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. С. 339.

¹³⁵ Кириленко, О. П. Місцеві фінанси: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2004. С. 99.

Залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості фінансові органи, які функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, поділяються на такі групи:

- органи регіонального рівня, які об'єднують головні фінансові управління обласних та Київської міської державних адміністрацій і фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;
- органи субрегіонального рівня, до складу яких входять фінансові управління районних та районних у місті Києві державних адміністрацій.

Фінансові органи, які функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними і голові місцевої адміністрації, і Міністерству фінансів України¹³⁶.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за рішенням місцевих рад фінансові органи місцевого самоврядування створюються виключно у містах обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення. Фінансові відділи виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування належать до фінансових органів місцевого самоврядування. Фінансові відділи в системі місцевого самоврядування функціонують у містах, які мають статус обласного підпорядкування, та в районах цих міст. Повноваження, які чинним законодавством віднесені до компетенції місцевих фінансових органів в селах, селищах та містах районного значення, здійснюються виконавчими комітетами рад.

Фінансові органи місцевого самоврядування підконтрольні і підзвітні відповідним радам. Пріоритетним напрямом їх роботи поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території є виконання завдань у межах місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою.

Управління місцевими фінансами здійснює спеціальний апарат за допомогою специфічних прийомів і методів.

На місцеві фінансові органи, які здійснюють управління фінансами покладається виконання низки завдань:

- реалізації на місцевому рівні загальнодержавної та місцевої бюджетної політики;
- здійснення планування та аналітичної діяльності в процесі розробки проекту місцевого бюджету;
- розробки рекомендацій щодо вдосконалення методології бюд-

¹³⁶ Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. К. : Знання, 2006. С. 359.

- жетного фінансового планування показників розвитку території;
- організації та управління виконанням місцевого бюджету, узгодження функцій учасників бюджетного процесу при виконанні місцевого бюджету;
- реалізації та формування пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- обґрунтування заходів з ефективного й своєчасного фінансування соціально-економічних програм місцевого характеру;
- контролю за дотриманням законодавства при використанні бюджетних асигнувань та інших коштів цільового фінансування.

Управлінська діяльність у фінансовій сфері передбачає виконання таких функціональних елементів:

- фінансового планування – процесу визначення джерел утворення і напрямів ефективного їх використання в економіці держави для забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку територій. Фінансове планування – специфічна сфера управління, сферою його застосування є створення, розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на всіх етапах – від виробництва до споживання ВВП¹³⁷. Із фінансовим плануванням пов'язане оперативне регулювання;
- оперативного фінансового регулювання – функції управління, яка забезпечує функціонування керованих процесів в межах параметрів, наданих планом, передбачає маневрування фінансовими ресурсами, та відповідної своєчасної тактичної реорганізації фінансових відносин з метою нейтралізації впливу різноманітних чинників при виконанні фінансових планів територій і забезпечення максимального управлінського ефекту за мінімальних витрат;
- фінансового контролю – системи нагляду, яка полягає у зіставленні фактичних результатів із запланованими і виявленні на цій основі резервів з метою оцінки правильності прийняття управлінських рішень, виявлення ухилянь від їхніх вимог.

¹³⁷ Економічна енциклопедія : в 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К. : Видавничий центр «Академія», Т 1. 2002. С. 312–313.

6. Місцеві бюджети – основа фінансів місцевих органів влади

Складовою фінансового механізму є бюджетний механізм. Бюджетний механізм потрібно розглядати, відповідно до сутності бюджету як економічної категорії і його ролі як інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Щоб охопити такі багатогранні явища, як бюджет, бюджетний механізм регулювання, бюджетна політика, доцільно розглянути їх методологічну основу, тобто деякі положення неінституціональної теорії.

З позиції найбільш відомих шкіл економічної теорії (класичної, кейнсіанської, марксистської) категорія бюджету виражає певні економічні взаємозв'язки суб'єктів бюджетних відносин. При цьому, дослідження цієї категорії в межах згаданих теорій обмежується лише економічною сферою. Неінституціональна теорія використовує в економічному аналізі і економічну сферу і право та державний устрій. Ці положення є особливо принциповими для визначення сутності і формування бюджету, бюджетної політики, а також бюджетного механізму регулювання місцевих фінансів.

Зупинимося на деяких засадах одного з напрямів неінституціоналізму – теорії суспільного вибору.

Теорія суспільного вибору виникла в 50–60-х р. ХХ ст. Її називають школою Вірджинії, оскільки вона походить від одного з дослідницьких центрів при Вірджинському університеті¹³⁸. Творцем теорії вважають Дж. Бьюкенена. Він доводить участь і місце уряду і законодавчої влади в ринковій системі. Інтерпретація політичних відносин як системи обміну становить зміст одного з основоположних постулатів теорії суспільного вибору. Дж. Бьюкенен поставив під сумнів ефективність державного втручання в економіку кейнсіанськими методами без урахування політичного чинника. Він і його послідовники досліджували галузь, яка традиційно вважалася сферою діяльності політологів, юристів, соціологів. Критикуючи державне регулювання за неефективність, теорія суспільного вибору визначила об'єктом аналізу не вплив фінансових заходів на економіку, а сам процес ухвалення урядових рішень.

Таким чином, теорія суспільного вибору вивчає політичний механізм формування макроекономічних рішень.

Далі ми візьмемо до уваги плюралістичний характер цієї економічної теорії, використовуючи її «економічний імперіалізм» (вихід за межі суто

¹³⁸ Пискунов, В. В, Теория общественного выбора Джеймса Бьюкенена. Режим доступа : <http://liber.rsuhr.ru/Conf/Sociocult/piskubov.htm>.

економічних відносин) для аналізу бюджету, бюджетного механізму і бюджетної політики, оскільки саме такий підхід найбільшою мірою відповідає предмету дослідження. Він об'єднує різні сторони цих багатогранних явищ, відпрацьовує нові підходи до розуміння ефективності бюджетної політики.

В економічній літературі немає єдності поглядів на формулювання категорії «бюджет». Під бюджетом розуміють різні за своєю природою об'єкти: економічну категорію; фінансовий план держави¹³⁹; централізований фонд грошових коштів¹⁴⁰; центральну ланку фінансової системи¹⁴¹.

Водночас, окремі визначення характеризувалися дуалістичним підходом і представляли місцевий бюджет як: фонди фінансових ресурсів¹⁴²; економічну категорію, правовий акт, фінансовий план¹⁴³; розпис доходів і видатків адміністративно-територіальної одиниці¹⁴⁴; організаційну форму мобілізації фінансових ресурсів і систему фінансових відносин¹⁴⁵; окрему сферу економічних відносин суспільства¹⁴⁶.

Першоджерелом бюджету (місцевого бюджету) є встановлений конституційно-правовий простір і наявність власника в особі держави (органів місцевого самоврядування), права і обов'язки якого щодо громадян визначені в головному законі країни – Конституції України. Ключове призначення бюджету – за допомогою грошових коштів забезпечити функціонування державних інститутів, які гарантують конституційні права і свободи громадян.

Цей конституційний обов'язок держави реалізується насамперед за допомогою створення і розвитку правоохоронних органів, які гаран-

¹³⁹ Озеров И. Х. Основы финансовой науки: курс лекций М. : Тип. товарищества И. Д. Сытина, 1914. С.38.

Финансы в новых условиях хозяйствования / под ред. С. И. Лушина. М.: Финансы и статистика, 1989. С. 65.

¹⁴⁰ Финансы и кредит СССР : учеб. / под ред. Н. Т. Беркова. 2–е изд., перераб. и доп.. Львов: Изд-во при Львовском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1987. С. 71.

¹⁴¹ Василик О. Д. Государственный бюджет СССР : учеб. пособ. К. : Вища школа, 1982. С. 38.

¹⁴² Василик, О. Д. Державні фінанси України : навч. посіб. К. : Вища школа, 1997. 383 с. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

¹⁴³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

¹⁴⁴ Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 2–ге вид., випр. та доп. Львів : Вид-во «Центр Європи», 1997. 576 с.

¹⁴⁵ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. К. : НІОС, 2000. 416 с.

¹⁴⁶ Деркач Н. И., Гордеева Л. П. Бюджет и бюджетный процесс на Украине Днепропетровский : Пороги, 1995. 256 с.

тують безпеку держави і громадян. Крім того, держава безпосередньо опікується частиною населення, яка не в змозі самостійно забезпечити своє існування, а також соціальною сферою, функціонування якої, особливо останнім часом, розглядається як інвестування в людський капітал. Необхідно також зазначити, що, як невід'ємна частина бюджетно-податкової політики бюджет є найважливішим інструментом державного регулювання економіки.

Конституційні обов'язки держави перед громадянами забезпечуються її конституційним правом стягувати встановлені законом податки і збори. Таким чином виявляється сукупність відносин своєрідного обміну – згода (обов'язок) громадян платити податки в обмін на суспільні блага.

Отже, держава, яка є одночасно публічно-правовим утворенням і власником державного майна, має зобов'язання, визначені безпосередньо законами, і зобов'язання, встановлені у сфері правових відносин, тобто угод, в яких держава є однією зі сторін, а також фінансові активи у вигляді законодавчо встановлених податків і зборів та активи від управління державним майном. Це положення поширюється і на такий вид публічно-правової організації, як адміністративно-територіальні утворення, які є одночасно власниками муніципального майна.

У процесі реалізації бюджетно-податкової політики і управління відповідними активами та зобов'язаннями виникають певні економічні відносини між державою (органами місцевого самоврядування) та іншими економічними суб'єктами, внаслідок яких формуються потоки грошових коштів, які надалі знаходять своє місце в бюджеті.

Таким чином, можна дійти першого висновку, що бюджет вторинний стосовно державних (муніципальних) активів і зобов'язань, які виникають в процесі реалізації державою (органів місцевого самоврядування) її конституційних повноважень.

Природа, внутрішні сутнісні характеристики бюджету мають і правовий (законодавчий) аспект, який пов'язують із законодавчим регламентуванням сукупності бюджетних взаємовідносин, порядку формування та використання коштів¹⁴⁷. Р. Штурм зазначав, що державний бюджет є актом, що містить попереднє схвалення державних доходів і видатків¹⁴⁸. Ф. Нітті давав таке визначення бюджету: «Бюджет є не що інше, як підтверджений документами розпис передбачуваних доходів і дозволених державі або адміністративним установам витрат. Це акт, що містить попереднє схвалення державних доходів і видатків»¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. К. : КНЕУ, 1999. 164 с.

Штурм, Р. Бюджет. / пер. А. С. Изгоева. СПб., Наше законодательство о бюджете, 1907.

¹⁴⁸ Штурм, Р. Бюджет. / пер. А. С. Изгоева. СПб., Наше законодательство о бюджете, 1907.

¹⁴⁹ Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 41.

Для того, щоб визначити місце закону про бюджет в системі прав, необхідно встановити правовий зміст його положень. При цьому вважаємо доцільним під час вивчення правової природи бюджету вилучити з розгляду ті норми, які нерідко вміщують в текст закону про бюджет, але не мають правового характеру.

Правова природа дохідної частини бюджету заснована передусім на дії юридичної сили актів, які встановлюють конкретні податки і збори відповідно до права держави (органів місцевого самоврядування) вимагати їх сплати платником.

Таким чином, можна стверджувати, що положення закону про бюджет в частині доходів не є правовою нормою у повному сенсі, оскільки вони не мають обов'язкової сили, а є лише прогнозом надходження грошових коштів від чинних державних (муніципальних) активів у вигляді законодавчо встановлених податків і зборів та прогнозом надходжень від використання державного (муніципального) майна.

Що стосується витратної частини бюджету, то його правова основа полягає насамперед у тому, що, за визначенням Р. Жеза, «в сучасній державі немає такої влади – як би високо вона не стояла, будь це навіть парламент, – яка могла б перешкодити реалізації правомірно виникаючих індивідуальних прав, вимог і боргових зобов'язань. Цей принцип може і не бути формально включений в текст законів, але він є наріжним каменем правової системи будь-якої культурної країни. Заперечення або порушення цього принципу загрожує руйнуванням всієї системи»¹⁵⁰.

Насправді, велика частина щорічних витрат пов'язана з виконанням зобов'язань щодо пенсій, соціальних виплат, державних боргових зобов'язань, які виникли через дію інших законів, а також угод. Зобов'язання держави (органів місцевого самоврядування) щодо них діють до відміни або виконання відповідних правових актів.

Крім того, в законі про бюджет затверджуються асигнування, які дають органам виконавчої влади право здійснювати дії, результатами яких будуть нові зобов'язання в обсягах, що не перевищують встановлених законом про бюджет обсягів асигнувань. Це стосується договорів (контрактів, угод), оплата зобов'язань за якими має здійснюватися за рахунок бюджетних коштів.

З наведеного можна зробити висновок, що закон (рішення) про бюджет в частині витрат безпосередньо не породжує державні (муніципальні) зобов'язання, а встановлює граничний обсяг прав на їх здійснення. Це підтверджує правильність положень теорії суспільного вибору про

¹⁵⁰ Жез, Г. Общая теория бюджета. М. : Государственное финансовое издательство СССР, 1930. С. 38.

те, що бюджетні відносини частково є результатом переговорів сторін, частково – ринковими відносинами.

Проте це положення не поширюється на обсяги витрат, що затверджуються в межах міжбюджетних відносин, щодо яких закон (рішення) про бюджет породжує зобов'язання одного публічно-правового утворення перераховувати певну суму бюджетних коштів іншому публічно-правовому утворенню. Проте це швидше виняток, ніж загальноприйнята практика для сучасних бюджетних систем.

Особливостями закону (рішення) про бюджет є, по-перше, те, що він приймається на планований період і відповідно не породжує правових відносин, що виходять за ці межі, а, по-друге, те, що звіт про виконання бюджету, що приймається у формі закону (рішення), взагалі не породжує правових наслідків (це формальний закон (рішення)).

Визначення «бюджет», міститься в Бюджетному кодексі України: «Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду»¹⁵¹.

Замінімо в цій нормі слово «бюджет» і отримаємо, що Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект закону про «план». Очевидно, що таке визначення не забезпечує правової однозначності і не відповідає основним ознакам поняття «бюджет», наведеному раніше.

Отже, другий висновок полягає в тому, що бюджет як правова категорія – це акт, що встановлює план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Характеризуючи бюджет, не можна не зупинитися на його політичному (інституційному) аспекті, оскільки зміст бюджету обумовлений не лише сутністю пріоритетної категорії фінансів, але й сутністю держави та її суспільно-політичного ладу. З цього погляду бюджет є засобом втілення в життя державної (не тільки економічної) політики і має величезне значення в діяльності будь-якого публічно-правового утворення. Якщо парламент відхиляє внесений урядом бюджет, це означає його незгоду з соціально-економічною політикою, що проводиться урядом. Тож парламент шляхом ухвалення рішень щодо бюджету чинить тиск на уряд і таким чином спонукає його до певної лінії поведінки.

¹⁵¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI : за станом на 01.11.2018 р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Оскільки бюджет має бути затверджений до певного терміну, суб'єкти законодавчої ініціативи, прагнучи якомога швидше ухвалити окремі законодавчі положення, іноді приєднують їх до бюджету, незважаючи на те, що вони за своєю природою не стосуються бюджету.

Маючи право законодавчої ініціативи, парламент може виносити на розгляд поправки за всім спектром положень, зафіксованих в проекті бюджету, внесеного урядом. При цьому слід зважати на таке.

По-перше, дебати щодо обсягів очікуваних доходів, зафіксованих в бюджеті, – це дебати стосовно точності прогнозів до тих надходжень, які можуть відбутися через чинні нормативні акти, регулюючі податки, збори та інші платежі. Такі дебати спонукають виконавчу владу активніше займатися адмініструванням доходів або управлінням майном. Ухваленні рішення про уточнення бюджету по доходах має не практичне (правове), а лише політичне значення.

По-друге, ухвалення поправок щодо витратної частини бюджету у разі зменшення асигнувань має певні бюджетні наслідки. У випадку, якщо вони передбачалися на оплату нових зобов'язань, це означає, що право на ухвалення нових зобов'язань уряду не надається. У випадку, якщо вони передбачалися на оплату тих зобов'язань, що діють на момент представлення бюджету до парламенту, то зменшення асигнувань з бюджету не породжує відміну зобов'язань, що діють, а змушує уряд ініціювати внесення змін до відповідних нормативних актів або до порушення політичного питання про недовіру уряду.

Що стосується рішення парламенту про збільшення витрат, то вони також не мають практичного (правового) значення, оскільки вони мають бути використані урядом як право на нове зобов'язання, тобто укладання угоди або прийняття іншого правового акту, що породжує нове витратне зобов'язання. Реалізація урядом такого права багато в чому належить до питання про політичну систему держави. Парламент при збільшенні асигнувань може зумовити право їх використання з конкретною метою (наприклад, для реформування армії), і саме з цією метою має насамперед погодитися уряд, оскільки асигнування є лише інструментом для досягнення мети.

Проведене дослідження дає змогу аналогічним чином трактувати ситуацію повного відхилення бюджету парламентом. Очевидно, що таке рішення породжує лише політичну відповідальність уряду або порушення питання про розпуск Верховної Ради України. Г. Жез зазначав: «Не слід вважати, що відмова парламенту втувати бюджет піддає небезпеці життя держави. Насправді ця відмова загрожує тільки політичній долі окремих міністрів. Щоб покласти край конфлікту між урядом і парламен-

том, достатньо відставки міністрів, небажаних з позиції парламентської більшості. Тому з політичної точки зору відхилення бюджету або відмова в кредитуванні – це найімперативніша форма, в якій парламентська більшість може вимагати відставки міністрів... Зважаючи на політичне значення бюджетних прав парламенту, не доводиться дивуватися з того, що на основі питань бюджету виникають найзапекліші суперечки між виконавчою і законодавчою владою»¹⁵².

Отже, можна зробити узагальнюючий висновок, який полягає в тому, що бюджет заснований на економічних відносинах, юридичних нормах і державному устрої країни, тобто він має, з одного боку, економічну, а з другого – інституційну природу. Бюджет є результатом переговорного процесу.

Одночасно, вказуючи на теоретичну значущість принципу розподілу аналізу цілісності бюджетних відносин, зазначимо, що він носить умовний характер. У зв'язку з цим на кожному рівні аналізу структурні елементи теорії бюджетних відносин розглядаються як невід'ємні ланки загальної системи.

Перший етап аналізу. На основі аналізу сутнісних рис бюджету в сучасній економічній теорії використовується його визначення як економічній категорії, що виражає сукупність економічних (грошових) відносин, які виникають в процесі розподілу і перерозподілу загально-економічних ресурсів між приватним і державним секторами, а також усередині державного сектора.

Другий етап аналізу. Об'єктом дослідження є пізнання сутності бюджету в його реальних формах. Бюджет необхідно досліджувати в історичному аспекті як складовий елемент системи економічних відносин. Бюджетні відносини як економічні відносини носять історичний характер, тобто вони змінюються під впливом розвитку виробничих відносин. Бюджет виражається у формі показників доходів і витрат, а також за джерелами фінансування. У цьому сенсі форми бюджету – це, з одного боку, віддзеркалення суті бюджету, а з другого – віддзеркалення взаємозв'язку власне бюджетних відносин з предметною стороною бюджетного процесу.

Критерієм істинності наших знань про бюджет, його форми є практика їх використання – третій етап аналізу. Саме на цій стадії використовуються бюджети у вигляді планів, документів та інших інструментів реалізації бюджетних відносин.

¹⁵² Жез, Г. Общая теория бюджета. М. : Государственное финансовое издательство СССР, 1930. С. 42.

Контрольні запитання:

Які особливості формування інституту місцевого самоврядування?
Охарактеризуйте теорії місцевого самоврядування.

Обґрунтуйте сутнісні характеристики фінансів місцевих органів влади.

В чому полягають структурні та функціональні особливості фінансів місцевих органів влади?

Дайте визначення поняття «місцеве самоврядування».

Які ви знаєте концепції місцевого самоврядування?

Обґрунтуйте європейську континентальну концепцію місцевого самоврядування.

Які особливості англосаксонської концепції місцевого самоврядування?

Розкрийте сутність місцевого самоврядування.

Дайте характеристику системи місцевого самоврядування.

Охарактеризуйте територіальну громаду.

Обґрунтуйте основні положення теорії вільної громади (теорія природних прав громади).

Дайте характеристику концепції федерації громад.

Назвіть основні положення господарської теорії місцевого самоврядування.

В чому полягає суть господарської і суспільної теорії самоврядування.

Які основні положення громадської теорії місцевого самоврядування?

Які основні положення державницької теорії місцевого самоврядування?

Охарактеризуйте теорії дуалізму муніципального управління, соціального обслуговування, соціал-реформістські концепції.

Дайте характеристику представницьким органам у системі місцевого самоврядування.

Які основні положення Європейської Хартії про місцеве самоврядування?

Обґрунтуйте класифікацію повноважень.

Дайте визначення функцій територіальних громад.

Що віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування?

Обґрунтуйте різноманітні класифікації функцій органів місцевого самоврядування.

Що розуміють під механізмом здійснення функцій органів самоврядування?

Обґрунтуйте етапи в процесі аналізу періоду формування науки про місцеві фінанси.

Дайте визначення сутності місцевих фінансів.

Що розуміють під системою місцевих фінансів?

Які ви знаєте складові місцевих фінансів?

Що розуміють під управлінням місцевими фінансами?

Дайте характеристику повноважень місцевого самоврядування.

Дайте характеристику функцій місцевого самоврядування.

Охарактеризуйте сутність місцевих фінансів.

Які особливості фінансового забезпечення функцій місцевого самоврядування?

Тестові завдання

1. Термін «самоврядування» має походження:

- а) англійське;
- б) німецьке;
- в) іспанське;
- г) французьке.

2. Місцеве самоврядування як складову державного управління розглядала:

- а) англосаксонська концепція;
- б) європейська континентальна концепція;
- в) змішана концепція;
- г) всі відповіді вірні.

3. Прибічниками англосаксонської концепції були:

- а) Г. Барабашов;
- б) В. Фадєєв;
- в) Б. Нольде;
- г) Ю. Демків;

4. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є:

- а) сільський голова;
- б) держава;
- в) територіальна громада;
- г) райдержадміністрація.

5. До головних засад господарської теорії не належать:

- а) повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані;
- б) місцеві справи мають іншу природу ніж державні;
- в) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань;
- г) органи місцевого самоврядування підпорядковані державній владі, яка визначає їх функції та завдання.

6. В Україні територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування визнає:

- а) Бюджетний кодекс України;
- б) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- в) стаття 140 Конституції України;
- г) Податковий кодекс.

7. Представницькими органами у системі місцевого самоврядування є:

- а) ради;
- б) адміністрації;
- в) виконавчі комітети;
- г) управління.

8. До повноважень місцевого самоврядування за рівнем компетенції відносяться:

- а) власні;
- б) договірні;
- в) делеговані;
- г) всі відповіді вірні.

9. Основні напрями і види діяльності органів місцевого самоврядування – це:

- а) завдання місцевого самоврядування;
- б) функції органів місцевого самоврядування;
- в) суб'єкти місцевого самоврядування;
- г) мета органів місцевого самоврядування.

10. Яке з нижче наведених тверджень є вірним:

- а) функції, доручені місцевим органам влади центральною владою – це делеговані;
- б) функції, які цілком передані місцевим органам влади в межах місцевих інтересів – це договірні;

- в) функції, доручені місцевим органам влади центральною владою – це власні;
- г) всі відповіді невірні.

11. Формою реалізації місцевих фінансів є:

- а) інвестиційні фонди;
- б) грошові фонди;
- в) матеріальні фонди;
- г) валютні фонди.

12. Сукупність економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу і використання фондів фінансових ресурсів для реалізації власних і делегованих функцій та повноважень органів місцевого самоврядування – це:

- а) державні фінанси;
- б) місцеві фінанси;
- в) місцеві бюджети;
- г) місцеві позики.

13. Через формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування реалізується:

- а) контрольна функція;
- б) стимулююча функція;
- в) розподільча функція;
- г) виробнича функція.

ТЕМА 6.

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

1. Поняття децентралізації та її види
2. Теоретичні аспекти децентралізації
3. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ
4. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій
5. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління
Контрольні запитання
Тестові завдання

1. Поняття децентралізації та її види

Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи.

Глобалізація поширила вплив конкуренції на різні сфері економіки, фінансів та державного управління, що актуалізувало питання підвищення ефективності використання публічних коштів та функціонування багаторівневих бюджетних систем¹. У останнє десятиріччя майже в усіх країнах Європи відбуваються процеси децентралізації, спрямовані на передачу місцевим органам влади різних рівнів певних повноважень та інструментів, що дозволяють виконувати ці повноваження на основі незалежних рішень². Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави і ефективніше надання суспільних благ та послуг.

¹ Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich (dt. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del Federalismo. 2012. No. 4., S. 789–828.

² Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements. The report by the European Policy Centre (authors: Claire Dheret, Andreea Martinovici and Fabian Zuleeg). European Union, 2012. 31 p. P. 9.

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – «протиставлення», *centralis* – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації³. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає децентралізацію як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління⁴.

Погляди вчених на поняття «децентралізація» різняться і не зводяться до єдиної загально визнаної точки зору. Певна різниця в трактуваннях поняття децентралізації обумовлена використанням авторами різних підходів до дослідження її природи та форм.

Фахівцями з публічного права децентралізація управління визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру⁵. Так, В. Борденюк, звертає увагу на те, що «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління»⁶.

Демократична децентралізація або автономія передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на місцевий рівень (органам місцевого самоврядування)⁷.

³ Словник іншомовних слів / [видання друге, виправл. і доповн.]; за ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ. 1985. 967 с.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь; Перун. 2001. 1440 с.

⁵ Тихомиров Ю. А. Публичное право. : М., БЕК. 1995. С. 145.

⁶ Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. 2005. № 1. С. 21.

⁷ Поняття місцевого управління і самоврядування, історія розвитку, види, концепції, сучасна практика, Європейська Хартія місцевого самоврядування. Режим доступу : ua.textreferat.com/referat-6758-9.html.

Адміністративна децентралізація передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади⁸.

За висновками академіка Данилишина Б.М. децентралізація державного управління неможлива без фінансової (бюджетної) децентралізації: розподілу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і місцевими рівнями управління⁹.

З точки зору внутрішніх взаємозв'язків С. Ларіна тлумачить бюджетну децентралізацію як поділ відповідальності між владними структурами різних рівнів (включаючи національні уряди, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування) з управління бюджетними ресурсами або сукупність відносин між центральними і місцевими органами влади, які виникають у процесі розподілення прав і повноважень у сфері прийняття рішень щодо формування і використання бюджетних ресурсів¹⁰.

О. Власюк вважає, що «бюджетна децентралізація є першим кроком, фінансовою основою, матеріальним підґрунтям децентралізації у широкому розумінні цього слова. Взагалі формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й відповідного реформування територіальної організації влади»¹¹. Даючи комплексне трактування децентралізації він передбачає поєднання таких її складових:

- бюджетна децентралізація задля передачі на місцевий рівень необхідних ресурсів (насамперед фінансових) для реалізації повноважень, переданих з Центру до регіонів;
- міна адміністративно-територіального устрою країни (насамперед шляхом оптимізації розміру громади, запровадження дієвих стимулів щодо добровільного об'єднання громад) задля наближення публічних послуг до їх безпосереднього споживача – члена територіальної громади.

За висновками експертів Світового банку фіскальна (бюджетна) децентралізація, у випадку адекватної імплементації, спроможна

⁸ Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. 1999. № 5. С. 25.

⁹ Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? // Контракти UA. 2014. Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>

¹⁰ Ларіна С. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации // Финансовая экономика. 2010. № 3. С.36.

¹¹ Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні // Регіональна економіка. 2015. №1. С. 9.

підвищити політичну стабільність та загальний рівень благополуччя населення країни¹². ОЕСР також підтримує точку зору щодо позитивності процесу децентралізації в цілому та фіскальної децентралізації зокрема¹³.

Фіскальна децентралізація демонструє кращі результати у розвинених країнах, ніж країнах, що розвиваються. Багато дослідників відзначають, що успіх процесу децентралізації залежить не тільки від обраної моделі децентралізації, але, можливо навіть більшою мірою, від існування сильних ефективних інститутів на всіх рівнях влади¹⁴.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 2) місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування (ОМС) у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення¹⁵.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація)¹⁶. Вертикальна децентралізація може відбуватися у таких основних формах.

Деконцентрація – це перерозподіл повноважень між центральними органами влади або передача адміністративних функцій територіальним підрозділам центральних органів влади. Такій перерозподіл змінює процедури управління, але не забезпечує розвиток демократії. Деконцентрація зазвичай розглядається як перший крок у напрямі децентралізації влади¹⁷.

Делегування – це доручення місцевим органам влади виконувати окремі повноваження центральної влади, що забезпечує їм певну

¹² World development report 1999/2000. Entering the 21st century: The Changing Development Landscape. – New York: World Bank and Oxford University Press, 1999. Access mode : http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1999_2000/abstract/WB.0-1952-1124-3_abstract.

¹³ Fiscal Federalism in the European Union / Ed. by A. Fosatti, G. Panella. London, New York, Routledge. 1999. P. 63–71.

¹⁴ Dabla-Norris E. The challenge of fiscal decentralization in transition countries // Comparative Economic Studies. 2003. № 48. P. 100–131.

¹⁵ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

¹⁶ Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y. : Oxford University Press, 1993. P. 67.

¹⁷ Federalism: The Future of Decentralizing States? // 2-nd International Conference on Decentralisation 25–27 July 2002, Manila, Philippines. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Robertson Work Principal Policy Advisor, Decentralisation / Democratic Governance Team IDG/BDP UNDP, New York United Nations Development Programme. P.6.

адміністративну та фінансову самостійність, але зберігається залежність від центру, який має право відмінити місцеві рішення.

Деволуція – найбільш розвинена форма децентралізації, коли певні функції та повноваження щодо суспільних справ місцевого значення законодавчо закріплюються за ОМС, які отримують право приймати власні рішення та виконувати їх під власну відповідальність, ієрархічної залежності від центральних органів влади немає. Відповідно до закону, місцеві органи влади (незалежно від того, виборні вони чи ні) дістають виключні повноваження щодо виконання функцій, які віднесено до їх компетенції. У структурі органів місцевого самоврядування має бути представницький орган, який приймає рішення та контролює їх виконання, і виконавчий, який ці рішення виконує¹⁸. При цьому правова і економічна єдність країни гарантується тим, що все це повинне відбуватися в рамках закону. Законність рішень, які приймаються, контролюється центральними органами влади.

Згідно з Конституцією багатьох європейських держав, місцеві органи влади мають право на прийняття рішень з питань місцевого значення. Оскільки місцеві органи влади з деяких функцій мають виключні повноваження, а частину функцій виконують за дорученням вищестоящих органів влади, то з різного кола питань вони можуть мати різну підзвітність. Наприклад, у Бельгії глава адміністрації призначається державою, але є одночасно і представником держави, і главою місцевої влади. У Франції глава місцевої адміністрації є виборною особою, але на цій посаді виконує функції центральних органів влади¹⁹.

Результати процесів децентралізації залежать від її форми та механізмів, що регулюють їх використання та, у кінцевому підсумку, визначають реальну самостійність ОМС.

Реформування місцевого самоврядування у країнах Європи було розпочато ще у середині 1960-х років. У Німеччині спеціальна експертна комісія мала обґрунтувати функції місцевих органів влади у сучасному суспільстві та розміри територіальних громад для їх ефективного виконання (за площею та кількістю населення). Було розроблено дві моделі таких громад, одну – для сільських общин (чисельність населення 8 тис. осіб, мінімальна – 5 тис.), іншу – для районів з високою щільністю населення, де оптимальна кількість жителів громади становила 30 тис., а на місцеві органи влади покладалося виконання додаткових функцій.

¹⁸ Республіка Казахстан. Трансформація держави. Документ Всесвітнього Банку, 1996, с.151.

¹⁹ Республіка Казахстан. Трансформація держави. Документ Всесвітнього Банку, 1996, с.157.

Проведенню реформ у Данії та Норвегії також передувала робота комісій, які визначили розмір економічно життєздатних громад. Для Норвегії він становив 2,5–3 тис. жителів, для Данії – 5–6 тис.²⁰

У Польщі у 1999 р. процеси децентралізації влади почалися з передачі видаткових повноважень від центральних місцевим органам влади (воєводств, округів, муніципалітетів). Повноваження місцевих органів влади було поділено на власні функції та повноваження, делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін)²¹. За польським законодавством той, хто делегує повноваження, має забезпечувати їх повне фінансування, а у разі порушення строків фінансування – сплачувати пеню як щодо податкової заборгованості.

Як свідчить досвід різних країн, децентралізація управління – це перш за все, створення системи спільної відповідальності органів влади усіх рівнів – загальнонаціонального, регіонального та місцевого.

Положення європейських документів останніх років передбачають підвищення ролі регіональних і місцевих органів влади (на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління) з тим, щоб створити умови як для розвитку регіональної політики за стандартами ЄС, так і успішного застосування нових механізмів підвищення стійкості державних фінансів. У країнах ЄС головною метою бюджетної децентралізації є формування багаторівневих бюджетних систем, які дозволяють краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, тобто благами, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – просторові обмеження.

Успіх бюджетної децентралізації та використання її переваг залежать, зокрема, від виконання таких умов²²:

- надання місцевим органам влади повноважень, що дозволятимуть їм реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;
- розподіл повноважень (прав та відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання;
- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевих органів влади та її підзвітності населенню.

²⁰ Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель и др.; под науч. ред. И.П. Сидорчук. Минск: Тонпик, 2007. С. 39.

²¹ Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. С. 258.

²² Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? World Bank, Prem Notes. June 2001. No. 55. P. 5.

2. Теоретичні аспекти децентралізації

Теоретичне підґрунтя вирішення проблем ефективного функціонування децентралізованих бюджетних систем закладено працями західних фінансистів – Ч.Тібу, М. Олсона, Р. Масгрейва, Х. Ціммерманна.

Доцільність централізації функціональних повноважень теоретично обґрунтовується, зокрема, існуванням «зовнішніх» ефектів, наявність яких, як підкреслює П. Самуельсон, є основою самого поняття колективних благ, що заважає застосовувати до надання таких благ (на відміну від ринкових) механізму ринкового ціноутворення, а також дозволяє окремим суб'єктам отримувати вигоду у спосіб, який є неможливим при конкурентному ціноутворенні на приватні блага²³. Внаслідок «зовнішніх» ефектів благо, що пропонується однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Це означає, що місцеві органи влади громади, жителі якої мають можливість користуватись колективним благом, що надається іншою громадою, можуть не приділяти необхідної уваги забезпеченню своїх жителів таким благом. Одночасно місцева влада громади, де таке благо надається, не звертає уваги на інтереси жителів іншої громади, які не беруть участі у фінансуванні відповідних видатків. В результаті, страдають жителі обох громад, що не отримують таке благо у бажаному обсязі. Враховуючи такі негативні наслідки «зовнішніх» ефектів, до повноважень місцевих органів влади різних рівнів мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідної території (адміністративно-територіальної одиниці). Надання благ, що мають «зовнішні» ефекти, економічно доцільно «централізувати» до такого рівня, де такі ефекти зникають. Це може стосуватися, зокрема, надання повної середньої освіти у сільських районах, освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціалізованої медичної допомоги, утилізації сміття, місцевої пожежної охорони тощо.

Теоретичні аргументи на користь децентралізації повноважень пов'язані із такою важливою економічною функцією держави, як надання суспільних (колективних) благ та послуг (алокаційна функція, що безпосередньо впливає на розподіл обмежених ресурсів економіки)²⁴. Децентралізація повноважень щодо надання таких благ – враховуючі територіальні відмінності у потребах та наявності у багатьох випадках

²³ Пол Э. Самуельсон. Чистая теория общественных расходов С. 375-376 (Вехи экон. мысли. Т.4). Paul A. Samuelson The pure theory of public expenditure «Review of Economics and Statistics» (1954. Vol. 36, no. 4. P. 387-389).

²⁴ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: Mohr, 1994. Bd. 1. pp. 5-6.

просторових (територіальних) обмежень щодо їх споживання – дозволяє краще враховувати уподобання жителів, а також мінімізувати витрати виробництва місцевих суспільних (колективних) благ та послуг, тоді як централізована їх пропозиція може орієнтуватися тільки на «усереднені» інтереси.

Результати теоретичного аналізу умов ефективного використання ресурсів національної економіки дозволяють зробити висновок про те, що для забезпечення ефективного надання суспільних благ і послуг необхідно, щоб їх види та обсяги відповідали уподобанням жителів території, які отримують вигоду від цих благ і послуг.

Як відомо, уподобання та потреби споживачів щодо ринкового блага враховуються через механізм цін – кожен споживач здійснює його покупку до тих пір, поки гранична вигода від такого блага буде більше або дорівнювати його ринковій ціні. При цьому виробники збільшують виробництво відповідних благ, а отже зменшують свої питомі витрати до рівня, при якому споживачі ще готові купувати такі блага.

Суспільні блага – на відміну від ринкових – надаються всім споживачам в однаковому обсязі і фінансуються, переважно, за рахунок податків, що встановлюються і збираються державою. При цьому погляди різних індивідів щодо бажаного обсягу споживання суспільного блага можуть бути різними (відповідно вони отримують різну вигоду від його фактичного надання). Отримана вигода залежить від уподобань споживачів та визначає їх готовність платити за певну кількість суспільного блага. Для досягнення рівноваги цін (сплачених податків) і відповідних граничних вигод від суспільного блага для кожного споживача необхідно, щоб різні індивіди сплачували за це благо різну ціну, тобто свій внесок у фінансування відповідних витрат. Отже, при наданні суспільних благ і послуг – на відміну від ринкових благ – виникає специфічна проблема їх фінансування, обсяги якого визначаються сумою зібраних державою податків. Наявність такої проблеми (визначення обсягу коштів, необхідних для фінансування суспільних благ та послуг) обумовлена особливістю публічних фінансів порівняно із фінансами суб'єктів господарювання. Якщо для приватних підприємств критерієм достатності коштів для їхньої діяльності є співвідношення граничної виручки та граничних витрат, то у суспільному секторі визначення такої достатності не є простим завданням, оскільки потреби споживачів щодо суспільних благ не можуть бути враховані через механізм цін, а надання таких благ не визначається співвідношенням попиту і пропозиції на ринку²⁵.

²⁵ Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. М.: Издательство «Дело и Сервис». 2003.

Згідно з висновками Е. Р. Ліндаля, оптимальний обсяг надання суспільного блага досягається, якщо його ціна для кожного споживача (тобто податок, який він сплачує за суспільне благо) відповідає готовності цього споживача платити за додаткову одиницю такого блага, тобто тим вигодам, які він отримує від його споживання²⁶. Важливі умови розкриття таких уподобань полягають у тому, що жителі самі вибирають місцеві суспільні блага й послуги, яким вони віддають перевагу, і самостійно оплачують їх надання²⁷.

За висновками Тібу умовою оптимального надання суспільних благ і послуг є конкуренція територіальних громад. Подібна конкуренція виникає у процесі вибору жителями країни тих громад, які пропонують їм суспільні блага і послуги з найкращим, на їхню думку, співвідношенням ціни (сплачених податків) і результату (видів та обсягів місцевих суспільних благ і послуг)²⁸. У результаті такого «голосування ногами» можуть бути сформовані територіальні громади (як клуби споживачів місцевих суспільних благ і послуг), у межах яких індивіди забезпечують собі віди та обсяги суспільних благ і послуг, які відповідають їхнім уподобанням. Якщо кожна територіальна громада повинна сама покривати витрати на надання місцевих суспільних благ і послуг, то індивіди будуть заінтересовані вибрати громаду («проголосувати ногами»), у межах якої надаються суспільні блага і послуги, що відповідають їх уподобанням, оскільки при цьому виникає можливість розділити свої витрати з іншими індивідами, які мають аналогічні уподобання.

Дослідження Ч. Тібу доводять, що конкуренція територіальних громад забезпечує краще врахування місцевих інтересів, потреб та вподобань населення при наданні місцевих суспільних благ, що фінансуються з місцевих бюджетів, та більш відповідальне ставлення місцевих органів влади до виконання своїх функцій²⁹.

Децентралізація компетенцій у виконанні функцій держави (у широкому розумінні) сприяє підвищенню суспільного добробуту, оскільки на рівні громад створюються кращі можливості щодо виявлення індивідуальних уподобань та впливу громадян на надання суспільних благ і послуг. Щоправда і в цьому випадку існує імовірність того, що ко-

²⁶ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 43–49.

²⁷ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: Mohr, 1992. Bd. 3–4.

²⁸ Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure // Journal of Political Economy. Chicago, 1956. Vol. 64. pp. 416–424.

²⁹ Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure // Journal of Political Economy. Chicago, 1956. Vol. 64. pp. 416–424.

мусь доведеться підкоритися бажанням більшості. Економічно це означає втрату добробуту, але кількість таких суб'єктів, як правило, є нижчою, ніж при централізованих рішеннях. Тому в тих випадках, коли споживання певного суспільного блага обмежене колом жителів адміністративно-територіальної одиниці, економічно доцільно компетенції з прийняття відповідних рішень (про обсяги надання і фінансування даного блага) надати органам влади адміністративно-територіальної одиниці. Компетенції слід передати вищестоящому рівню, або коли користувачі благ є жителями різних регіонів (адміністративних одиниць), або коли можна знизити питомі витрати за рахунок збільшення масштабів надання суспільних благ (виникнення «ефекту масштабу»). Однак при цьому треба бути впевненим у тому, що втрати в ефективності, викликані додатковими витратами (наприклад, транспортними та із збирання інформації), будуть нижчими від економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва.

З огляду на міркування економічної ефективності в сучасних демократичних суспільствах розподіл компетенцій між органами влади різних рівнів здійснюється відповідно до принципу субсидіарності (від латинського «subsidiarius» – «служити для допомоги», «призначатися для допомоги»). Згідно з даним принципом, вищий рівень державної влади тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції нижчого рівня, коли сили останнього є недостатніми для виконання цих функцій. Тобто завдання належать до компетенції вищестоящого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть там виконуватися з вищою економічною і (або) політичною ефективністю.

У ринковій економіці важливою функцією держави є також коригування розподілу доходів у відповідності до уявлень населення країни про соціальну справедливість. Головний економічний аргумент на користь централізації перерозподільчої функції держави впливає з того, що відповідні заходи мають ознаки колективного блага³⁰. Якщо різні общини мають різні погляди на бажаний рівень перерозподілу особистих доходів, то надання відповідних повноважень місцевим органам влади призведе до різноспрямованих потоків жителів, що «голосуватимуть ногами» за або проти конкретних заходів у межах громад. Бідніші жителі різних громад будуть переїжджати туди, де їм надаватимуть більшу допомогу (у вигляді як менших податків, так і вищих субсидій з місцевого бюджету), тоді як багатші – будуть змінювати місця свого проживання на користь громад з меншим фіскальним навантаженням. Внаслідок та-

³⁰ Peffekofen R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. – Stuttgart, 1980. Bd. 2. pp. 615.

ких процесів добрі наміри окремих громад щодо більш справедливого перерозподілу особистих доходів не зможуть бути реалізовані. Тому діяльність держави щодо перерозподілу особистих доходів доцільно покладати на центральні органи влади.

Е. Ліндаль акцентує увагу на тому, що податки можуть виконувати функцію цін на суспільні блага за умови, що споживачі суспільних благ самі несуть відповідні витрати, тобто сплачують податки, необхідні для їх фінансування³¹. Виконання цієї умови потребує, щоб доходи місцевих бюджетів формувалися на основі принципу фіскальної еквівалентності, згідно із яким відмінності у вигодах від отримання місцевих суспільних благ визначаються відмінностями у рівнях оподаткування, а збільшення надання місцевих суспільних благ потребує збільшення податкових доходів відповідних бюджетів (збільшення податкового навантаження, що припадає на жителів відповідних територіальних громад)³². За висновками Л. Олсона порушення принципу фіскальної еквівалентності (тобто відсутність взаємозв'язку між податковими надходженнями і наданням місцевих суспільних благ) призводить до формування місцевих бюджетів у неоптимальних обсягах та нерационального використання суспільних коштів³³, що у свою чергу потребує необґрунтованого збільшення податкового навантаження на економіку.

Ще на початку ХХ-го століття принцип еквівалентності («услуги» і возмездія – за висловом відомого фінансиста В.Твердохлебова) вважався найбільш придатним для фінансування діяльності місцевих союзів при стягненні плати (зборів) за конкретні послуги, оскільки такі послуги задовольняють «місцеві пользи та вигоди», є ближчими до окремих платників і піддаються оцінці³⁴. Однак, податковий принцип еквівалентності пов'язан не з індивідуальною оплатою конкретної суспільної послуги окремим суб'єктом (якій є платником такого збору), а з наданням суспільних благ та послуг певній соціальній групі (а не окремим індивідам). Згідно з цим принципом соціальна група, в інтересах

³¹ Иохансен Л. Некоторые заметки по поводу предложенной Линдалем теории определения государственных расходов // Вехи экономической мысли. Т.4. Экономика благосостояния и общественный выбор. СПб. : Экономическая школа. 2004. С. 377-391.

³² Bird Richard M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, 2000. wp. №00-2. p. 10.

²⁰ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1992. Bd. 3–4. P.2.

³³ Olson M. Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen // Föderalismus. – Stuttgart–New York, 1977. pp. 66–76.

³⁴ Твердохлебов В. Местные финансы. - Книгоиздательство А.А. Ивасенко, Одесса, 1919, С. 78.

якої такі блага та послуги пропонуються, фінансує їх надання за рахунок сплачених нею податків.

Важливими перевагами формування доходів місцевих бюджетів за принципом еквівалентності, тобто за рахунок податків, які стягуються з жителів відповідної території виходячи із співвідношення витрат та вигід від місцевих суспільних благ і послуг, є такі:

- забезпечення нейтральності оподаткування щодо економічних рішень суб'єктів господарювання, а отже, наявності мінімального викривлюючого впливу такого фінансування діяльності місцевих органів влади на умови розвитку національної економіки;
- відсутність експорту податкового навантаження за межі відповідної території;
- підвищення ефективності та справедливості податкової системи;
- встановлення взаємозв'язку між жителями адміністративно-територіальних одиниць та відповідними місцевими бюджетами, а також між органами місцевого самоврядування та їх виборцями, оскільки споживачі місцевих суспільних послуг, які проживають в певній місцевості, платять за те, що вони одержують з місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки³⁵.

Отже, підвищення ефективності функціонування бюджетних систем потребує, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної еквівалентності, згідно із яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати та фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків³⁶. За такого підходу відмінності у рівнях оподаткування визначають вигоди, які отримують жителі громад від місцевих суспільних благ та послуг. Їх «чиста фінансова вигода» залежатиме як від рівня оподаткування, так й рівня забезпеченості території (адміністративно-територіальної одиниці), де вони проживають, місцевими суспільними благами і послугами. Така «генеральна еквівалентність»³⁷ дозволяє як зменшити викривлюючий вплив податків на економічні рішення суб'єктів господарювання, так і створити стимули для прийняття виважених бюджетних рішень місцевими органами влади (щодо використання коштів місцевих бюджетів).

³⁵ Bird R. M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, wp. №00-2. 2000.p.10.

³⁶ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1992. Bd. 3–4. pp.2.

³⁷ Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. – Bonn, Bundesministerium der Finanzen, 1993. P.207.

Виходячи з принципу еквівалентності місцевим органам влади має бути надано право змінювати ставку хоча б одного високодохідного податку, база якого не відрізняється значною мобільністю і який відповідає вигоді, одержуваній жителями та економічними суб'єктами адміністративно-територіальних одиниць від місцевих суспільних благ та послуг. Для того, щоб справляння податків на підприємницьку діяльність, які надходять до місцевих бюджетів, відповідало принципу еквівалентності необхідно, щоб не тільки місцеві органи влади визначали їх ставки, але і щоб доходи від таких податків надходили за місцем здійснення підприємницької діяльності.

Послідовне застосування принципу еквівалентності при формуванні доходів місцевих бюджетів дозволяє створити передумови для збільшення обсягів та підвищення якості бюджетних благ та послуг (при збереженні існуючого рівня доходів) або для зниження податкового навантаження на економіку та населення, забезпечуючи при цьому існуючий рівень надання цих благ, а отже, – для підвищення ефективності бюджетної системи країни та реалізації конкурентних переваг її регіонів.

Отже, місцеві органи влади, щоб бути дійсно самостійними та відповідальними у вирішенні покладених на них завдань, повинні мати надійні та гнучкі джерела власних доходів. Виходячи з положень та висновків фінансової теорії необхідною умовою ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем є забезпечення досить тісного зв'язку між податками, що надходять до місцевих бюджетів, та вигодами від відповідних видатків. У розпорядження місцевих органів влади доцільно передавати податки, база оподаткування яких не має значної мобільності, а тому такі податки не можуть перекладатися на жителів інших територій (адміністративно-територіальних одиниць).

3. Бюджетна децентралізація: цілі та прями реформ

Принцип децентралізація на території України згадувався ще у Конституції Української Народньої Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. У Розділу I. «Загальні постанови» (п. 5) зазначалося, «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»³⁸.

³⁸ Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

Згідно із ст. 132 Конституції України «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів»³⁹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує норми Конституції. Зокрема, у ст. 6 Закону йдеться про те, що територіальні громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Вони можуть в порядку, встановленому законом, об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування⁴⁰.

Проблеми бюджетної децентралізації та забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не вперше ставляться на порядок денний незалежної України. Особливо активно вони обговорюються в складних економічних умовах, коли неефективність бюджетної системи стає найбільш очевидною. У 2001 р. автори Бюджетного кодексу України вважали, що з його ухваленням місцеві бюджети стануть самостійними та будуть отримувати дохід, необхідний для виконання покладених на них завдань, а органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в тому, щоб розвивати економіку своїх територій і регіонів, розширювати податкову базу місцевих бюджетів. Однак попередні спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів. Низька якість і недостатня доступність місцевих суспільних послуг, неузгодженість місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад обумовили необхідність розширення бюджетної самостійності та повноважень органів місцевого самоврядування.

З 2014 р. проведення реформ у сфері місцевого самоврядування України належить до пріоритетних завдань уряду, першим кроком до здійснення яких стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх

³⁹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴⁰ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами).

сферах життєдіяльності⁴¹. Практичне реформування місцевого самоврядування розпочалося із внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р.⁴²

Починаючи із 2014 р. ухвалено важливі нормативно-правові акти, що визначають заходи реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин, об'єднання територіальних громад та організації їхнього співробітництва, децентралізації надання адміністративних послуг, зокрема:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII.
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. № 320-VIII.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг» від 16.07.2015 р. № 626-VIII.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 2984.
- Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24.12.2015 р. № 909-VIII.
- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» від 25.12.2015 р. № 925-VIII.
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» від 08.09.2016 № 1509-VIII.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання

⁴¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

⁴² Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 року №71-VIII.

освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 14.01.2015 р. №6.

- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 23.11.2015 р. №11.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. №195.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 р. №196.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. №214.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 02.09.2015 р. № 695.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016 р. № 200.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.09.2016 № 601.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», серед іншого, щодо нової редакції Положення про освітній округ (опорний заклад, його філії) (яке було затверджено постановою Кабінетів Міністрів України від 27.08.2010 р. № 777) від 20.01.2016 № 79.
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30.11.2016 № 932.
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.2016 № 688-р

До важливих цілей реформи віднесено надання регіонам більших можливостей щодо прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, комунального господарства, освіти, гуманітарній сфері, а також формування пакету фінансових інструментів, застосування яких сприятиме забезпеченню бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих

органів влади, стимулюванню податкоспроможних громад, розширенню видаткових повноважень місцевих органів влади шляхом передачі на фінансування з місцевих бюджетів окремих бюджетних програм та закладів, які на сьогодні фінансуються з державного бюджету.

Виходячи із висновків Б'юкенена, обговорення практичних реформ бюджетної децентралізації, окрім визначення цілі змін, потребує аналізу реальної траєкторії розвитку процесу, що реформується, та ідентифікації відправної точки реформ⁴³.

Роль місцевих органів влади можна оцінити за показниками доходів і видатків місцевих бюджетів та за ступенем самостійності ОМС у питаннях їх формування та використання. Україна у 2010–2014 рр. за обсягом видатків місцевих бюджетів (середньорічний показник у 2010–2014 рр. сягав 14,5% ВВП) посідала найвищу позицію серед постсоціалістичних країн Європи, а за часткою у видатках сектора загального державного управління дещо нижчу лише порівняно з Польщею (рис. 6.1).

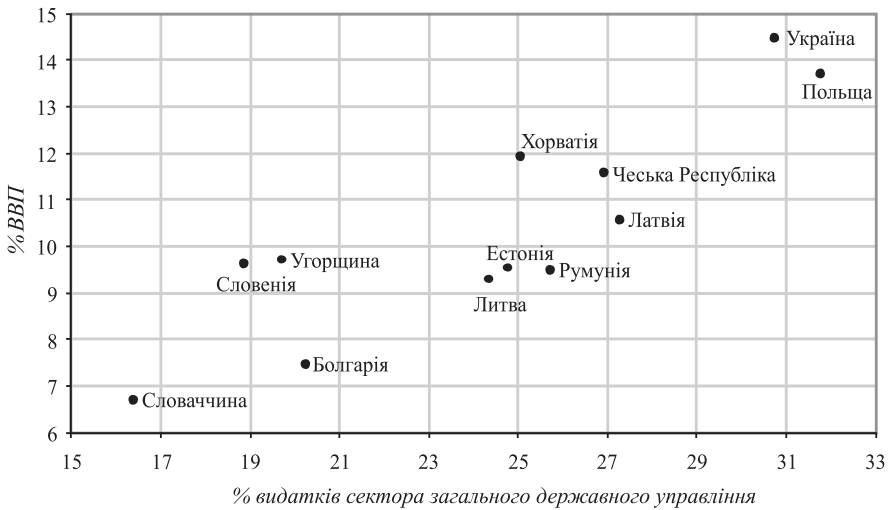


Рис. 6.1. Видатки місцевих бюджетів постсоціалістичних країн Європи, у середньому за 2010–2014 рр., %

Джерело: розраховано авторами за даними ОЕСР, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

⁴³ Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform / Oxford University Press, 1995, Vol. 25, № 2, p. 23.

В Україні у процесі реформи міжбюджетних відносин внесено зміни, зокрема, до визначення видів місцевих податків і зборів та міжбюджетних трансфертів, видів видатків місцевих бюджетів базового рівня, підходів до вирівнювання доходів місцевих бюджетів, процедур затвердження місцевих бюджетів тощо. Згідно із внесеними змінами:

- ОМС надано можливість затверджувати свої бюджети незалежно від того, чи прийнято закон про Державний бюджет України на відповідний рік;
- розширено право місцевих органів влади здійснювати місцеві зовнішні запозичення;
- запроваджено базова та реверсна дотації замість дотацій вирівнювання;
- змінено підхід до вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, яке відтепер здійснюється окремо по двох податках – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток приватних підприємств;
- плату за землю віднесено до місцевих податків і зборів;
- бюджети об'єднаних територіальних громад переведено на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Для оцінки реальної картини того, чи відбувається підвищення ролі місцевих органів влади у бюджетній сфері у процесі перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами, а також передачі певних об'єктів та заходів на фінансування з місцевих бюджетів, доцільно застосовувати показники бюджетної децентралізації до яких, зокрема, належать:

- 1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;
- 2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %;
- 3) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;
- 4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;
- 5) коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

Зміна таких показників в Україні у період 2007-2016 рр. представлена на рис. 6.2.

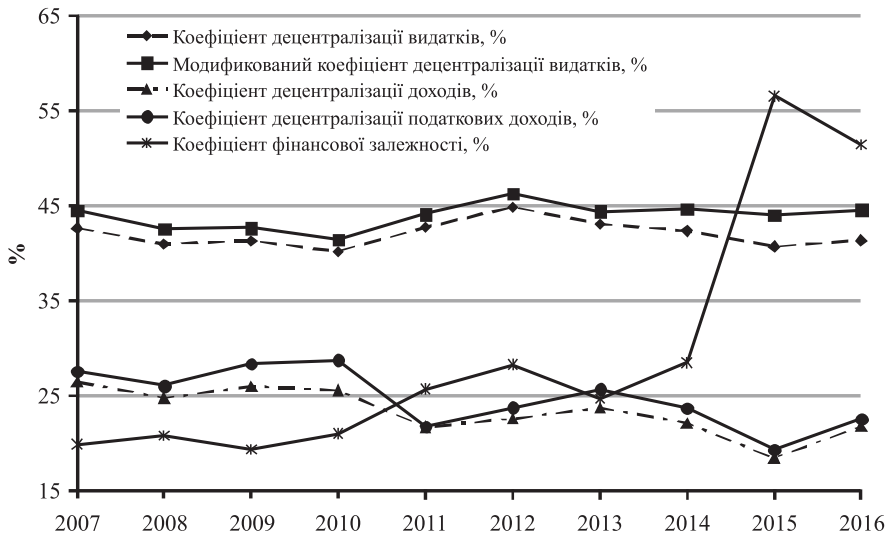


Рис. 6.2. Показники бюджетної децентралізації в Україні, 2007–2016 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Аналіз представлених показників засвідчує, що у 2015–2016 рр. спостерігалось погіршення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Коефіцієнт децентралізації видатків зменшився до 40,7% у 2015 р. та 41,4 у 2016 р. порівняно з 42,8% у середньому за 2010–2014 р., а модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – відповідно до 44,1% та 44,6%, порівняно з 44,3% у попередні роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів додатково було передано об'єкти та заходи у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту. Незважаючи на розширення переліку податків, що передано до місцевих бюджетів, коефіцієнт децентралізації податкових надходжень дещо зменшився – до 19,4% у 2015 р. та 22,6% у 2016 р. порівняно із 24,8% у середньому за 2010–2014 рр.

У місцевих бюджетах України у 2015–2016 рр. основна частина доходів припадала на субвенції з державного бюджету, тобто кошти, що надаються на певну мету та мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання. Якщо в 2014 р. частка субвенцій у доходах місцевих бюджетів становила 28,6%, то у 2015–2016 рр. перевищила 50%. Коефіцієнт фінансової

залежності місцевих бюджетів збільшився до 56,6% у 2015 р. та 51,5% у 2016 р., порівняно із середнім показником за 2010–2014 рр. у 25,7%. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) збільшився більш ніж у 2 рази – до 8,4% у 2015 р. та 7,9 % у 2016 р. порівняно із 3,8% ВВП у середньому за 2010–2014 рр.

Місцеві органи влади мають бути самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значна частина припадає на видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, що фінансуються за рахунок субвенцій з державного бюджету. Висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є вдвічі нижчою, ніж в Україні.

Законодавство України не містить чіткого розподілу функціональних та відповідних видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування. Це призводить до відсутності відповідальності органів влади за виконання конкретних функцій.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження ОМС сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані, однак не дано їх чіткого визначення. У багатьох випадках важко навіть встановити різницю між ними. Так, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, що належать територіальним громадам або передані їм, законом віднесено до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, тоді як забезпечення доступності і безоплатності освіти, охорони здоров'я в межах наданих повноважень на відповідній території та забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування – до делегованих (ст. 32). Вважається, що освітня та медична субвенції надаються на виконання відповідних делегованих повноважень, але освітня та медична субвенція у 2015-2016 рр. могли використовуватися лише для фінансування поточних витрат відповідних закладів, хоча зрозуміло, що без капітальних видатків неможливо забезпечити розвиток ані освіти, ані охорони здоров'я.

Положення Бюджетного кодексу України щодо розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів не виокремлюють видатки на виконання власних та делегованих повноважень. У статтях 89 – 90 зазначено видатки, що здійснюються з обласних та районних бюджетів,

бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. При цьому певні видатки з цього переліку, що здійснюються, зокрема, за рахунок освітньої та медичної субвенцій фактично визначаються міністерствами освіти та охорони здоров'я.

Частка видатків, профінансованих за рахунок субвенцій, становила у 2015 р. 60,2%, а у 2016 р. – 54,4% загального обсягу видатків місцевих бюджетів України, у тому числі у охороні здоров'я – відповідно 77,9 та 70,5%, в освіті – 59,0 та 47,0%. Іншими словами, центральні органи влади контролюють використання значної частини видатків місцевих бюджетів.

Аналіз правових засад і практики формування й використання коштів місцевих бюджетів різних країн свідчить про те, що у бюджетному законодавстві багатьох з них чітко визначаються власні та делеговані повноваження місцевих органів влади або повноваження, що передаються на виконання місцевим органам влади, та умови їх фінансування.

В умовах, коли в країні тільки формується громадянське суспільство, саме чіткий міжбюджетний розподіл повноважень (прав та обов'язків), у тому числі щодо надання бюджетних послуг і фінансування відповідних видатків є ключовою передумовою створення ефективної багаторівневої бюджетної системи.

У процесі бюджетної децентралізації мають бути усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але, перш за все – створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – для підвищення суспільного добробуту.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення проблеми бюджетної децентралізації є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів. Це означає, що у процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

- надання публічних благ у відповідності до потреб та вподобань місцевого населення («самоврядування створюється для того, щоб забезпечувати місцеві інтереси») ⁴⁴;

⁴⁴ Єжи Регульський: реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів? Retrieved from: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html

- підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже – за ефективність витратків місцевих бюджетів,
- збільшення витрат місцевих бюджетів у залежності від збільшення власних доходів та розвитку економіки відповідних територій.

Умови формування місцевих бюджетів мають створювати і зберігати заінтересованість у збільшенні доходів та ефективному використанні бюджетних коштів.

Першим питанням, яке має бути вирішено у процесі бюджетної децентралізації, є питання про те, які функції держави (держави у широкому розумінні, як сукупності органів загального державного управління) економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розмежуванні повноважень по всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Це потребує чіткого законодавчого розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування, що має визначати сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування та усуватиме дублювання функцій центральних та місцевих органів влади. Далі – необхідно визначити розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів, якій повинен відповідати розподілу функціональних повноважень. Отже, повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) й відповідні видатки мають належати одному й тому ж рівню влади. Саме виконання цієї умови встановлюватиме чітку відповідальність органів влади за виконання конкретних функцій щодо надання публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат⁴⁵, а також забезпечуватиме здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів.

До функцій центральних органів влади, що приймають відповідні рішення та мають фінансувати їх виконання за рахунок Державного бюджету України, окрім функцій загальнодержавного управління (фінансування оборони, правоохоронної системи, фіскальної діяльності, фундаментальних наукових досліджень) слід також віднести:

- забезпечення макроекономічної стабільності;

⁴⁵ Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, HdWW, Bd.2, Stuttgart, 1980, P.617.

- надання послуг, для яких характерні зовнішні ефекти, зокрема, боротьба із інфекційними захворюваннями (снід, туберкульоз, гепатит, санітарно-епідеміологічні та дезінфекційні заходи);
- формування та проведення політики перерозподілу доходів (надання встановлених існуючим законодавством пільг населенню, постраждалим від Чорнобильської катастрофи, ветеранам Афганістану та інших бойових дій, військовослужбовцям тощо);
- фінансування програм, що мають високу суспільну значущість та спрямовані на вирішення загальнонаціональних проблем (гуманітарні програми національного значення).

У процесі розмежування видаткових повноважень у системі місцевих органів влади необхідно враховувати особливості різних видів бюджетних благ та послуг, зокрема, наявність об'єктивних територіальних обмежень щодо можливостей користування ними та існування «зовнішніх ефектів». Крім того, важливе значення має фактор чисельності населення, що визначає фінансову спроможність територіальних громад. Такий підхід практикується у країнах Європейського Союзу. Наприклад, в Іспанії ОМС громад з чисельністю населення менше 5 тис. чол. мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. чол. Крупні громади (більше 50 тис. чол.) виконують найширше коло повноважень⁴⁶.

До повноважень органів місцевого самоврядування кожного рівня (включаючи районний та обласний рівні) мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідних громад. На рівні районів або областей мають надаватися блага та послуги, користувачами яких з економічної точки зору мають бути одночасно жителі територіальних громад базового рівня (надання спеціалізованої медичної допомоги, отримання вищої освіти тощо).

Слід також звернути увагу на те, що у теперішній час за місцевими бюджетами закріплено надання різних пільг населенню, фінансування яких здійснюється за рахунок надання відповідних субвенцій місцевим бюджетам. Такі пільги визначаються законодавством України, тобто належать до повноважень центральних органів влади. Фінансування таких загальнонаціональних програм, пов'язаних із перерозподілом доходів, враховуючі, що компетенції щодо виконання окремих функцій і відповідні видаткові повноваження (тобто відповідальність за видатки, пов'язані із виконанням таких функцій) мають належати одному и тому ж рівню влади, доцільно прямо здійснюватися з Державного бюджету,

⁴⁶ Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain, OECD Economics Department Working Papers 436. OECD, Paris. P.9.

перераховуючи відповідні кошти на карткові рахунки отримувача пільг. Організація обліку отримувачів пільг має здійснюватися територіальними підрозділами служб соціального захисту населення.

З державного бюджету може також надаватися фінансова допомога місцевим бюджетам для інвестицій у регіональну інфраструктуру, яка є важливою з точки зору економічного розвитку регіонів.

Необхідною складовою успішної бюджетної децентралізації є укрупнення територіальних громад з тим, щоб фінансові можливості місцевих бюджетів дозволяли ОМС ефективно виконувати їх функціональні повноваження.

З початку 1950-х рр. і до середини 1970-х рр. багато Північно-європейських країн, виходячи з економічних міркувань, провели укрупнення територіальних громад з тим, щоб мінімальна кількість їх жителів збільшилася до 8 тис.⁴⁷. У процесі такої реформи, наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині кількість громад зменшилася майже у 3 рази⁴⁸. Економічна криза 2008-2009 рр. прискорила процеси територіальної реорганізації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.

В Україні у 2015 р. було розпочато об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та практичне застосування положень бюджетного та податкового кодексів щодо реформування міжбюджетних відносин в Україні. Станом на 16.06.2017 р. створено 524 об'єднані територіальні громади, до яких увійшло 2525 територіальних громад або 22,5% від їх загальної кількості, а їх площа становить – 17,7% від загальної площі території України.

Слід також звернути увагу на те, що у країнах Південної Європи населення не погодилось на укрупнення громад, тому питання підвищення ефективності їх діяльності вирішуються шляхом кооперації муніципалітетів у забезпеченні певних послуг або часткової передачі функцій місцевої влади органам влади вищого рівня. Досить поширеною практикою в багатьох унітарних державах Європи є координація дій місцевих органів влади та їхня співпраця з центральною владою⁴⁹.

⁴⁷ Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. - №04-01. 2004. p. 18-20.

⁴⁸ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редактування В.М. Федосова. Київ.: Либідь, 2000. С. 593.

⁴⁹ Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University Working Paper. 2004. № 04-01. P. 30.

В деяких країнах Південної Європи, зокрема, у Франції, Греції, Італії, Іспанії, фактично діє змішана ієрархічна система відносин між центральними та місцевими органами влади. Так, в Італії закон про місцеві органи влади вимагає від них узгоджених дій, громади у Франції зобов'язані об'єднуватися для реалізації певних цілей. Навіть у країнах Північної Європи, які відрізняються високим рівнем податкових надходжень до місцевих бюджетів місцеві органи влади успішно співпрацюють між собою, а також з іншими організаціями у питаннях надання бюджетних послуг своїм жителям.

Необхідною передумовою забезпечення певної бюджетної самостійності є наявність у розпорядженні місцевих органів влади гнучких джерел власних податкових доходів та інструментів, за допомогою яких вони мали б можливість приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність до потреб населення відповідних територій щодо місцевих суспільних благ та послуг⁵⁰. Безумовно, податкові повноваження місцевої влади потребують певних обмежень, пов'язаних із необхідністю формування раціональної податкової системи країни, усунення значних міжрегіональних коливань доходів місцевих бюджетів, оптимізації умов податкового адміністрування тощо. Однак реалізація головних завдань бюджетної децентралізації – підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та ефективності функціонування місцевих бюджетів – потребує забезпечення певної відповідності між відповідальністю місцевих органів влади за надання місцевих суспільних благ та повноваженнями щодо розширення власних податкових доходів.

Вирішення таких завдань потребує зміни системи розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами. Виходячи із теоретичних положень щодо ефективного формування податкових доходів місцевих бюджетів (на основі принципу еквівалентності) та завдань бюджетної децентралізації (щодо кращого врахування потреб місцевих жителів у суспільних благах), податок на доходи фізичних осіб має надходити за місцем фактичного проживання його платника. Місцеві органи влади при формуванні бюджету повинні орієнтуватися на потреби у суспільних благах місцевих жителів, які – як і потреби у приватних благах – змінюються із зміною рівня доходів. Сьогодні цей податок надходить до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку (бюджет м. Київ отримує 50% надходжень, ще 50% – державний бюд-

⁵⁰ Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. 2010. № 9. С. 3–12.

жет), а його перерахунок за результатами заповнення річної податкової декларації – за місцем проживання (реєстрації). Якщо податок на доходи фізичних осіб спрямовується до місцевих бюджетів за принципом «місця проживання» і відмінності у податковому навантаженні визначають відмінності у обсягах надання місцевих суспільних благ (або надання якісніших благ), то податок на доходи виконує функцію цін на місцеві суспільні блага та послуги, зокрема, плати за користування місцевою інфраструктурою.

Виходячи з принципу еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ), до податкових доходів місцевих бюджетів територіальних громад має належати загальний податок на нерухомість (житлову та нежитлову) із звільненням від оподаткування (за основним місцем проживання) площі, що відповідає середньо-регіональному показнику забезпеченості житлом (у розрахунку на 1 мешканця). Доцільно встановлювати менші ставки податку на нерухомість для основного житла та вищі для другого житла та іншої нерухомості.

Збільшення податкових повноважень місцевих органів влади України доцільно здійснювати шляхом розширення видів податку на нерухомість, що має сплачувати бізнес (участь якого у формуванні доходів місцевих бюджетів є досить обмеженою) та надання додаткових прав місцевим органам влади щодо їх запровадження та зміни податкових ставок.

Зарахування частини податку на прибуток підприємств, враховуючи нестабільність його надходжень, створюватиме значні проблеми для фінансування місцевих бюджетів, оскільки їх ключові видатки є або нечутливими до економічних циклів (наприклад, освіта), або мають тенденцію зростати під час економічних спадів (наприклад, соціальні трансферти)⁵¹. Крім того, використання податку на прибуток як джерела доходів місцевих бюджетів призведе до зростання міжрегіональних розбіжностей у їх фінансових можливостях та необхідності збільшення дотацій вирівнювання з державного бюджету.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають бути доходи, які є платою користувачів за блага та послуги, що надаються на рівні територіальних громад. За рахунок плати споживачів у Польщі та Угорщині фінансується близько 10% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та Словенії – близько 15%, у Фінляндії – більше 20%, у Греції – майже 30%.

⁵¹ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. №36. 2003. P. 190.

Доцільно також скористатися досвідом місцевих органів влади багатьох країн Європи, які успішно продовжують пошук джерел додаткових фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зокрема, у таких сферах як переробка сміття домогосподарств, місця для паркування, догляд за дітьми, позакласні заняття, більш ефективне використання спортивних і культурних об'єктів, використання міського транспорту, надання послуг з охорони здоров'я, догляд за людьми похилого віку тощо⁵².

Враховуючі ризики виникнення проблеми справедливості щодо послуг освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги та виходячи з міжнародного досвіду⁵³, доцільно встановлювати законодавчі обмеження щодо рівня плати користувачів. У багатьох країнах Європи заборонено вводити плату за навчання в початковій і середній школі. При використанні плати користувачів слід також враховувати витрати на стягнення цієї плати (включаючи адміністративні витрати або витрати на «персоніфікацію» користувачів).

З метою зменшення негативного впливу дотацій вирівнювання на формування власних доходів місцевих бюджетів, необхідно встановити обмеження щодо міжбюджетного перерозподілу доходів:

- встановити верхній поріг внесків місцевих бюджетів у систему вирівнювання;
- здійснювати вирівнювання доходів бюджетів одного рівня таким чином, щоб послідовність (ранг) адміністративно-територіальних одиниць (впорядкованих по рівню середньодушових доходів місцевих бюджетів) до і після їх перерозподілу не змінювалась. Регіони та адміністративно-територіальні одиниці із більш високим рівнем доходів місцевих бюджетів (до трансфертів) мають зберегти свої позиції і після розподілу дотацій вирівнювання.

⁵² Subnational public Finance in the EU, 2012, 11th edition. P.14.

⁵³ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. №36. 2003. pp. 185-186.

4. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій

Вагомий внесок у дослідження проблематики формування місцевих бюджетів України зробили українські вчені – Бондарук Т.⁵⁴, Буковинський С.⁵⁵, Кириленко О.⁵⁶, Коляда Т., Луніна І.⁵⁷, Лучка А., Остріщенко Ю.⁵⁸ у працях яких знайшли відображення теоретичні і практичні аспекти розширення фінансової спроможності місцевого самоврядування.

Процеси децентралізації, змінюючи взаємозалежність органів влади різних рівнів, потребують зміни доходів та видатків місцевих бюджетів з урахуванням сучасних світових тенденцій підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Важливими індикаторами рівня бюджетної децентралізації є показники частки місцевих бюджетів у доходах і видатках сектора загальнодержавного управління (включає центральний, регіональні та місцеві бюджети, а також бюджети фондів загальнообов'язкового соціального страхування).

У 2010-2014 рр. зростання рівня децентралізації видатків (за показником частки місцевих бюджетів у загальнодержавних видатках) порівняно із 2000-2004 рр. спостерігалось у більшості постсоціалістичних країн (Словаччина, Словенія, Чеська Республіка, Польща, Україна), що відображає нові видаткові зобов'язання місцевих органів влади, зокрема, у сферах охорона здоров'я та освіти (рис. 6.3).

Збільшення ролі місцевих органів влади відбувалося також й у скандинавських країнах, які традиційно мають найвищі показники видатків місцевих бюджетів. У 2010-2014 рр. відповідні середньорічні показники становили у Фінляндії – 22,8% ВВП, у Швеції – 24,7%, у Данії – більше 35% ВВП. У деяких унітарних країнах Європи частка місцевих бюджетів у загальнодержавних видатках, навпаки зменшувалася (порівняно із 2000-2004 рр.), наприклад, у Ірландії – із 40,7 до 9,7%, в Угорщині – із 25,3 до 19,4%, у Греції – із 7,0 до 6,2 %.

⁵⁴ Бондарук Т. Г., Вінницька О. А., Дубина М. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні. // Світ фінансів. 2018. № 2(55). С. 7-18.

⁵⁵ Буковинський С. До питання модернізації державних і місцевих фінансів // Світ фінансів. 2012. Вип. 2. С. 188-193.

⁵⁶ Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. 2001. № 1, с. 34-39.

⁵⁷ Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; за ред. І. О. Луніної; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. К., 2010. 320 с.

⁵⁸ Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади // Наукові праці НДФІ. 2008. Вип. 4. С. 55-63.

У 2010-2014 рр. рівень децентралізації доходів (за показником частки місцевих бюджетів у загальній сумі доходів сектору загальнодержавного управління) зростає у багатьох унітарних країнах Європи (незалежно від рівня доходів місцевих бюджетів, рис. 6.4).

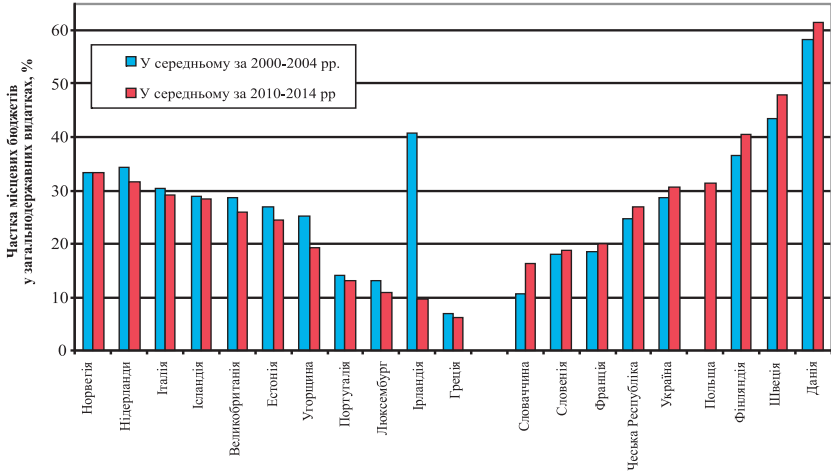


Рис. 6.3. Частка місцевих бюджетів у видатках сектору загальнодержавного управління, %

Джерело: розраховано на даними ОЕСР та Міністерства фінансів України.

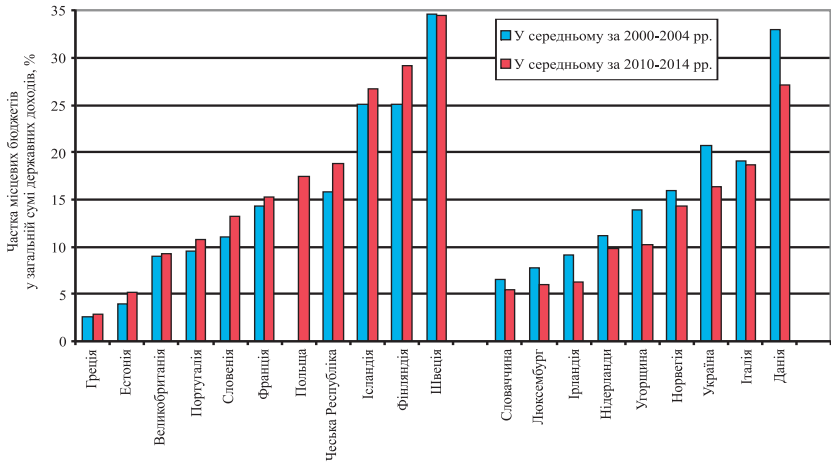


Рис. 6.4. Частка місцевих бюджетів у загальній сумі доходів сектору загальнодержавного управління, %

Джерело: розраховано на даними ОЕСР та Міністерства фінансів України.

Тема 6. Бюджетна децентралізація в Україні

Так у Естонії він збільшився із 4,0 до 5,3%, у Чеській Республіці – із 15,8 до 18,8%, у Ісландії та Фінляндії перевищив відповідно 26,7 та 29,2%, у Швеції залишився практично на незмінному, але максимальному серед розглянутих країн рівні (34,5%).

В Україні рівень децентралізації видатків зріс із 28,8% у середньому за 2002-2004 рр. до 30,7% у 2010-2014 рр., однак це відбувалося на фоні зменшення середньорічного показника децентралізації доходів (із 20,7 до 16,3%). У 2014 р. за розглянутими вище узагальнюючими показниками децентралізації доходів та видатків Україна посідала середні позиції серед унітарних країн Європи (рис. 6.5).

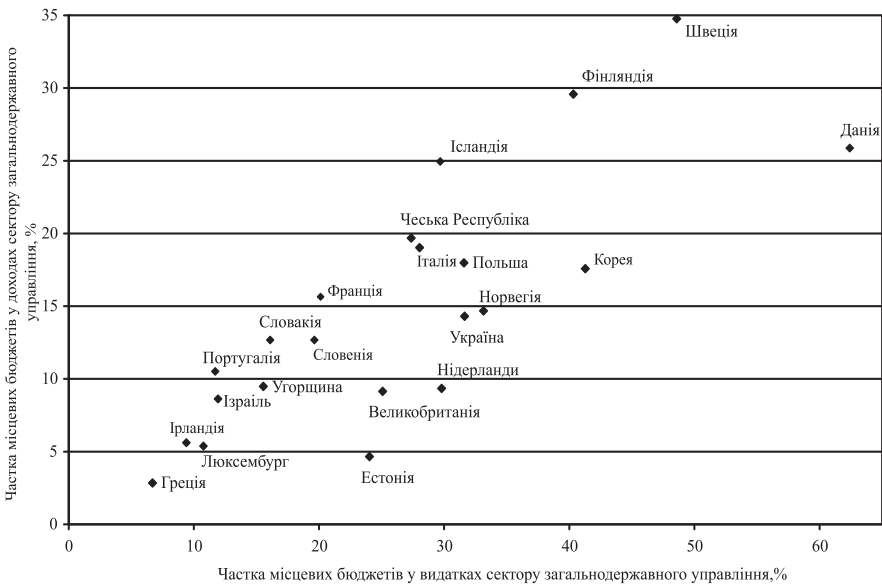


Рис. 6.5. Рівень бюджетної децентралізації в унітарних країнах Європи: 2014 р.

Джерело: складено за даними ОЕСР, Україна – розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

До важливих тенденцій останніх років слід віднести зростання ролі податків у фінансуванні функцій органів місцевого самоврядування. Це мало місце у 14-ти із 20 досліджуваних країн (рис. 6.6). Якщо у 2000-2004 рр. у середньому по унітарних країнах Європи податкові доходи покривали 33,5% видатків місцевих бюджетів, то у 2010-2014 рр. – 34,8%.

У Греції цей показник зріс із 7,9 до 46,3 %, у Словенії – із 33,4 до 41,5%, у Угорщині – із 17,1 до 24,4%, у Ісландії сягнув 70,3%.

У таких країнах як Люксембург та Норвегія зменшення ролі податкових доходів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів у 2010-2014 рр. відбулося в умовах зменшення середньорічних видатків місцевих бюджетів (у Люксембургу – до 4,7% ВВП порівняно із 5,2% ВВП у 2000-2004 рр., у Норвегії – відповідно до 14,7% порівняно із 15,0% ВВП).

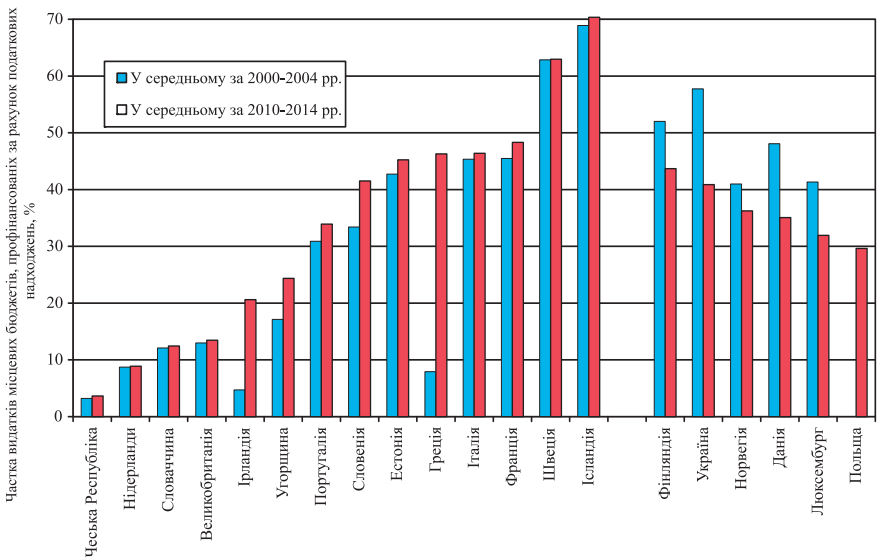


Рис. 6.6. Частка видатків місцевих бюджетів, профінансованих за рахунок податкових надходжень, %

Джерело: розраховано на даними ОЕСР та Міністерства фінансів України.

В Україні частка податкових доходів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів також зменшилася (із 57,7 до 40,9%), але – на відміну від зазначених вище країн – одночасно зросли видатки до 14,54% ВВП у середньому за 2010-2014 рр. порівняно із 11,29% у 2002-2004 рр.

Щоправда, слід зазначити, що Україна за рівнем податкових доходів місцевих бюджетів суттєво випереджає такі країни як Люксембург, Великобританія, Греція, Ірландія, Чехія та Словаччина, де такі доходи не перевищують 2% ВВП (рис. 6.7).

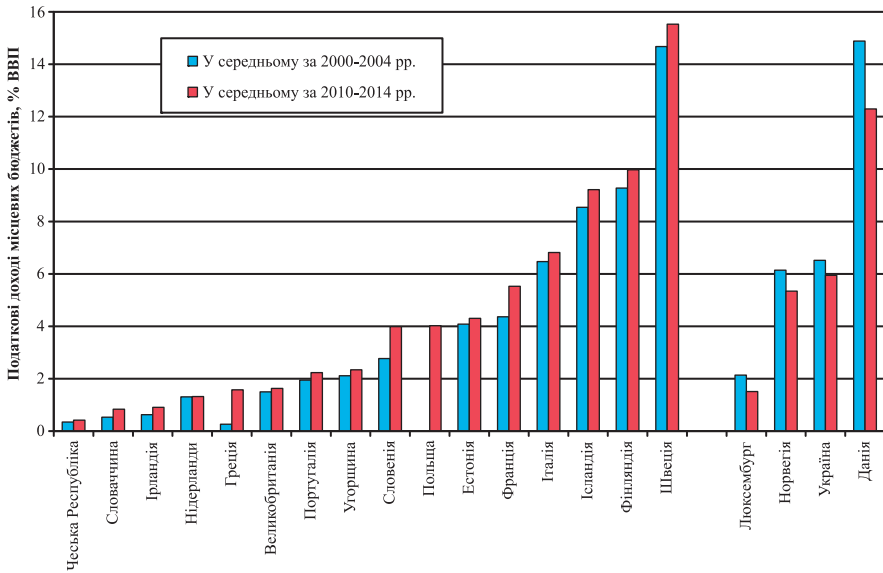


Рис 6.7. Податкові доходи місцевих бюджетів унітарних країн Європи у 2000-2014 рр., % ВВП

Джерело: розраховано на даними ОЕСР та Міністерства фінансів України.

У 2015 р. частка місцевих бюджетів України у загальній сумі податків та обов’язкових платежів сектору загальнодержавного управління (податків і платежів з обов’язкового соціального страхування, надалі для зручності застосовується термін «податкові доходи держави», аналог англійського терміну General Tax) зменшилася до 14,2% (порівняно із 16,3% у середньому за 2010-2014 рр.). При цьому з місцевих бюджетів було профінансовано 31,6% видатків сектору загальнодержавного управління, що перевищує показники попередніх років (30,7% у середньому за 2010-2014 рр.) у наслідок передачі на місцевий рівень декількох сотень об’єктів соціально-культурної сфери.

У структурі доходів місцевих бюджетів унітарних країн Європи у 2013 р. податкові надходження склали близько 40% доходів місцевих бюджетів (що включають податки, плату користувачів та трансферти від центральних органів влади), трансферти забезпечували близько 47%, ще 13% припадало на плату користувачів за надання бюджетних послуг (табл. 6.1).

**Структура доходів місцевих бюджетів унітарних
країн Європи: 2013, %**

	Податкові надходження	Плата користувачів	Міжбюджетні трансферти	Всього
Великобританія	14,9	13,5	71,6	100,0
Греція	41,1	7,3	51,6	100,0
Данія	35,2	5,0	59,7	100,0
Естонія	33,7	7,3	59,0	100,0
Ірландія	24,4	24,6	51,0	100,0
Ісландія	77,4	10,9	11,7	100,0
Італія	48,3	11,9	39,8	100,0
Люксембург	25,5	19,3	55,2	100,0
Нідерланди	10,4	15,2	74,4	100,0
Норвегія	39,3	13,8	46,9	100,0
Польща	35,2	10,2	54,6	100,0
Португалія	44,2	18,9	36,9	100,0
Словаччина	13,4	18,2	68,4	100,0
Словенія	43,6	16,6	39,8	100,0
Угорщина	26,3	11,1	62,7	100,0
Фінляндія	45,4	23,6	30,9	100,0
Франція	53,5	16,6	29,9	100,0
Чеська Республіка	7,1	29,9	62,9	100,0
Швеція	61,7	10,2	28,2	100,0
Незважає середнє	39,5	13,2	47,3	100,0
Україна 2013	42,3	4,1	53,7	100,0
Україна 2015	34,3	5,3	60,4	100,0

Джерело: розраховано за даними ОЕСР та Міністерства фінансів України

У різних країнах частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів залежить від особливостей національних моделей багаторівневих бюджетних систем і коливається від 7% у Чеській Республіці до 77% у Ісландії. Однак, незважаючи на такі відмінності, у більшості країн спостерігається тенденція щодо збільшення (порівняно із 2005 р.) ролі податків у формуванні місцевих бюджетів. У середньому по унітарних країнах Європи у період 2005-2013 рр. податкові доходи зросли на 0,3% ВВП.

Для оцінки процесів бюджетної децентралізації необхідно також проаналізувати податкові доходи місцевих бюджетів під іншим кутом

зору. Багаторічні дослідження експертів ОЕСР доводять, що показник частки місцевих бюджетів у податкових доходах держави не дає коректної оцінки фактичних податкових повноважень місцевих органів влади, оскільки не відображає фактичну свободу дій місцевих органів влади при формуванні місцевих бюджетів. В 1997 р. робочою групою ОЕСР було розроблено структурований підхід, що дозволяє виокремити вплив органів місцевого самоврядування на формування податкових надходжень, виходячи із наданих їм прав щодо визначення бази оподаткування, встановлення податкових ставок, надання податкових пільг, а з 2002 р. – із врахуванням того, чи потребує прийняття таких рішень погодження з центральними органами влади. Крім того, запропоновано враховувати вплив на податкові ресурси місцевих бюджетів відрахувань від загальнодержавних податків⁵⁹. Із використанням даного підходу у різні роки по країнах ОЕСР методом опитування було здійснено аналіз податкових повноважень регіональних та місцевих органів влади.

Узагальнення результатів дослідження податкової самостійності на місцевому рівні по унітарних країнах Європи представлено у табл. 6.2.

Таблиця 6.2.

Податкові повноваження місцевих органів влади унітарних країн Європи, % податкових доходів місцевих бюджетів:

	Податки, по яких місцеві органи влади мають право встановлювати ставки та пільги		Податки, по яких місцеві органи влади мають право встановлювати ставки		Право встановлювати податкові пільги	Загальнодержавні податки, міжбюджетний розподіл яких визначається				Ставки та пільги встановлює центральна влада	Інші податки
	повне	Обмежене	повне	обмежене		місцевою владою	за погодженням з місцевою владою	центральною владою на багаторічній основі	центральною владою на річній основі		
2011*	6,99	0,22	17,83	47,74	0,03	0	0	12,39	4,88	5,22	4,92
2008*	7,85	0,21	16,33	44,60	0,03	0	0	11,25	7,18	7,86	5,02
2005*	3,92	0,22	19,60	44,87	0,47	0	0	11,85	6,90	7,36	5,40
Україна 2015		0	0	22,07	0	0	0	77,50	0	0,44	0

Примітка: * - у середньому по унітарних країнах Європи.

Джерело: розраховано за даними ОЕСР та Міністерства фінансів України

⁵⁹ Blöchliger H. Fiscal autonomy of sub-central governments / OECD. Working paper, 2006. p. 30.

Так, у 2011 р. в середньому по таких країнах частка податків з повною чи частковою свободою місцевих органів влади становила більше 70% податкових доходів місцевих бюджетів (податки, по яких місцеві органи влади мають повне або обмежене право встановлювати ставки та/або пільги).

Податки, що не належать до повноважень одного рівня влади, а розподіляються між центральним та місцевими бюджетами, забезпечують близько 18% податкових надходжень. По таких податках місцеві органи влади не мають права змінювати податкові ставки або базу оподаткування, тобто вони слугують механізмом забезпечення балансу між самостійністю місцевих органів влади у податковій сфері та підтримкою стабільності національної бюджетної системи. Як правило, норми міжбюджетного розподілу податків закріплюються у законодавстві.

В Україні у 2015 р. надходження до місцевих бюджетів від податків, по яких місцеві органи влади мають обмежене право встановлювати податкові ставки та пільги, становили лише 22% загальної суми податкових доходів. Більше 77% таких доходів припадало на загальнодержавні податки, що розподіляються між державним та місцевими бюджетами. Місцеві ради України, в межах повноважень, визначених Податковим Кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору, ставок земельного податку та єдиного податку з фізичних осіб. Однак, враховуючи невеликі обсяги доходів від цих податків, місцеві органи влади практично не мають у своєму розпорядженні інструментів, які б дозволяли їм приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність із потребами у фінансуванні місцевих суспільних благ та послуг.

Отже, у останнє десятиріччя в багатьох унітарних країнах Європи відбувалися процеси збільшення як рівня податкових доходів місцевих бюджетів, так і податкової самостійності місцевих органів влади завдяки зростанню частки податкових доходів, по яких місцеві органи влади мають право самостійно визначати ставки та податкові пільги або тільки ставки податків.

5. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективного управління

В умовах ринкової економіки управління бюджетними видатками є, насамперед, управлінням процесами розподілу та використання обмежених ресурсів держави з метою найбільш ефективного виконання її функцій. До важливих функцій «держави добробуту» належить забезпечення умов соціальної справедливості, а отже – вирівнювання умов життя у різних регіонах країни. Принцип соціальної справедливості у регіональному аспекті полягає у тому, що громадяни країни повинні мати рівні можливості отримання роботи, доходів та суспільних благ незалежно від місця проживання. Реалізація цього принципу (або ідеї «територіальної солідарності») потребує перерозподілу фінансових ресурсів від більш благополучних до менш благополучних регіонів⁶⁰, зокрема, з тім, щоб забезпечити певний рівень якості суспільних благ та послуг (у ідеальному випадку – відповідність таких послуг національним стандартам), надання яких фінансується за рахунок місцевих бюджетів.

Виходячи із принципу соціальної справедливості з центрального бюджету країни мають надаватися інвестиційні трансферти місцевим бюджетам для створення капіталомістких об'єктів суспільної інфраструктури, без яких неможливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров'я, транспорту або соціального захисту. Так, високий рівень послуг освіти або охорони здоров'я потребує використання сучасного устаткування та технологій, а тому капітальні трансферти, які дозволяють покращити основний капітал об'єктів соціальної інфраструктури, є передумовою забезпечення певного рівня якості відповідних суспільних послуг.

Необхідний рівень якості життя у різних регіонах країни є у свою чергу передумовою більш рівномірного розміщення мобільних факторів виробництва та економічної діяльності у цілому по її території, оскільки уніфіковані стандарти суспільної інфраструктури дозволяють скоротити неефективні міграційні процеси у середині країни, обумовлені фіскальними чинниками⁶¹, та створюють сприятливі умови для підвищення продуктивності національної економіки.

В Україні, як і у більшості постсоціалістичних країн, ситуація ускладнюється тім, що місцеві органи влади економічно більш слабких регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів, а тому забезпе-

⁶⁰ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 350.

⁶¹ Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector Governance and Accountability) edited by Robin Boadway, Anwar Shah. WB: Washington, 2007. P. 431-432

чення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже – вирішення завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури потребує капітальних трансфертів з державного бюджету.

У практиці України міжрегіональний розподіл капітальних трансфертів здійснюється із використанням різних підходів, які, однак, не можна вважати досконалими. Зокрема, розподіл трансфертів на виконання інвестиційних проектів часто здійснюється на основі пропозицій народних депутатів України. По деяких видах трансфертів (на соціально-економічний розвиток регіонів, на розвиток ЖКГ) кошти у різні роки фактично розподілялися пропорційно чисельності населення. Особливість практики підтримки регіонів України полягає у тому, що надання трансфертів базується, переважно, на галузевому підході – субвенції інвестиційного характеру спрямовуються на упередження аварій у житлово-комунальному господарстві, на заходи з енергозбереження, на будівництво газопроводів-водоводів, газифікацію населених пунктів, на будівництво, реконструкцію, ремонт автодоріг. Проте, таке нескоординоване латання дірок у різних сферах життєзабезпечення не завжди є ефективним з точки зору економічного розвитку регіонів.

За незначного рівня капітальних видатків місцевих бюджетів існує проблема забезпечення послідовного фінансування довгострокових проектів, зокрема, створення механізму, який би гарантував щорічне фінансування проектів до їх завершення. Звичайною практикою є зменшення обсягів інвестиційних видатків з метою обмеження бюджетного дефіциту. Наслідком такої практики, зазвичай, є збільшення термінів та вартості спорудження об'єктів. На жаль по Україні відповідна інформація відсутня. Але ситуація в Україні подібна до польської, де результати національного аудиту інвестиційних проектів показали, що жоден з них не був завершений в строк, а їх кінцева вартість в три рази перевищувала планові показники⁶². Так, спорудження регіональних лікарень на рівні воєводства, яке за планом потребувало 3-5 років, фактично продовжувалося 13-18 років, а строки завершення проектів змінювалися від 17 до 20 разів.

У розвинених країнах використовуються три основних підходи до державної підтримки розвитку економіки регіонів. Перший – це підхід, коли вирішення завдань регіонального розвитку не формулюється в явному вигляді, але заходи економічної політики щодо розвитку окремих галузей (сільського господарства, енергетики, транспорту, машинобуду-

⁶² Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland / Working paper, OECD, 2002. №346. pp. 28-29.

вання тощо) мають непрямий вплив на розвиток регіонів. Другий – підхід, орієнтований на мобільність, використання якого передбачає створення економічних стимулів для переміщення капіталу і кваліфікованої робочої сили з економічно сильних в слабші регіони. Третій – стимулювання ендогенного потенціалу, тобто внутрішніх факторів регіонального розвитку. Для забезпечення високої ефективності такої підтримки вона має надаватися на умовах партнерства держави та приватного сектора і такій діяльності приватного сектора, яка забезпечує реалізацію середньо- і довгострокової стратегії розвитку регіону, що забезпечують реалізацію його можливостей як системи відтворення якісних ресурсів (передусім, людського потенціалу) та надають економічному зростанню довготривалий і стійкий характер. Отже, сучасні тенденції удосконалення бюджетної підтримки регіонального розвитку полягають у переході від підтримки розвитку секторів економіки до її надання у рамках інтегральних стратегій розвитку регіонів, спрямованих на підвищення їх конкурентоздатності.

Для стимулювання розвитку економіки регіонів і залучення приватних інвестицій необхідні капітальні трансферти, які забезпечують поліпшення якості місцевого середовища, сприяють використанню ендогенних ресурсів і подальшому самостійному розвитку регіонів.

Узагальнення теоретичних аспектів міжрегіонального розподілу інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам дозволяє зробити висновок про те, що при такому розподілі пріоритет може надаватися або принципу соціальної справедливості, або принципу економічної ефективності, або принципу нейтральності⁶³. За досвідом різних країн процеси формування ефективних систем управління капітальними трансфертами місцевим бюджетам завжди є пошуком компромісу між забезпеченням соціальної справедливості та економічної ефективності.

Згідно із принципом соціальної справедливості капітальні трансферти з центрального бюджету слід розподіляти у першу чергу у такі регіони, які відстають за стандартами якості життя (внаслідок недостатньої забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури), тобто виходячи з відповідних потреб різних регіонів. За такого підходу регіонам, що мають значний дефіцит основного капіталу соціальної інфраструктури (зазвичай це економічно слабші регіони), будуть надавати більші обсяги інвестиційної підтримки з державного бюджету. Одночасно регіони з вищим рівнем доходу зможуть отримувати кошти, що відповідають їх додатковим потребам, що обумовлені збільшенням населення регіону.

⁶³ Rodriguez-Oreggia E., Rodriguez-Pose A. The regional returns of public investment policies in Mexico // World Development. Vol. 32, № 9, 2004. p. 1550.

З точки зору економічної ефективності бюджетні кошти мають інвестуватися у регіони, де такі інвестиції забезпечують більший економічний ефект, що відображається у зростанні показників валового регіонального продукту окремих регіонів та валового внутрішнього продукту країни. За цим підходом регіони, які забезпечують вищу ефективність інвестицій, мають отримувати більшу частку капітальних трансфертів.

Виходячи із критеріїв економічної ефективності А. Хіршмана показав, що інвестиції у інфраструктуру регіонів мають носити запізднюючий характер, тобто здійснюватися після того, як приватний сектор проявив свою здатність до розвитку⁶⁴. Враховуючі це, спочатку перевага має віддаватися вкладенню державних коштів у більш розвинені регіони, по мірі зменшення їхнього попиту на інвестиції – у менш розвинені регіони і лише потім можна переходити до міжрегіонального вирівнювання обсягів інвестицій.

Розподіл капітальних трансфертів згідно із принципом нейтральності означає їх надання різним регіонам у рівних обсягах (у розрахунку на душу населення).

Альтернативний підхід до міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів може полягати у тому, що певна частка трансфертів надається за принципом соціальної справедливості і розподіляється між тими регіонами, які мають дефіцит основного капіталу, необхідного для надання місцевих суспільних благ та послуг, решта коштів розподіляється між всіма регіонами з метою збільшення основного капіталу соціальної інфраструктури (у розрахунку на одного жителя) за критеріями соціально-економічної ефективності⁶⁵.

Одна із ключових проблем надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам (як і інших видів цільових трансфертів) полягає в тому, щоб у результаті було забезпечено фактичне збільшення основного капіталу та якості відповідних суспільних благ і послуг. До важливих передумов її вирішення слід віднести забезпечення власної участі одержувачів коштів у відповідних витратах.

За висновками Масгрейва, якщо за допомогою трансфертів має вирішуватися завдання збільшення обсягів або якості певних видів (виду) суспільних благ, то надання спеціальних цільових трансфертів – за умови власної фінансової участі місцевого бюджету – отримувача коштів «як

⁶⁴ Hirschman A.O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. – Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. p. 82.

⁶⁵ Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector Governance and Accountability) edited by Robin Boadway, Anwar Shah. – WB: Washington, 2007. pp. 436-444.

правило є більш ефективним, ніж використання загальних (нецільових) трансфертів. Це дозволяє зменшити ризики виникнення «ефекту просочування» (внаслідок використання коштів на інші цілі або зменшення податків), а отже – створює умови для вирішення поставленого завдання із меншими бюджетними витратами⁶⁶.

Надання капітальних трансфертів, які передбачають участь місцевих бюджетів у фінансуванні відповідних видатків, може також породжувати конфлікт з реалізацією цілей перерозподілу доходів. Оскільки можливості бідніших регіонів щодо співфінансування є обмеженими, то такі трансферти будуть приносити вигоди, у першу чергу, більш багатим регіонам. Інструментом попередження таких конфліктів можуть слугувати цільові трансферти, що містять елементи перерозподілу доходів. Так, у США федеральна допомога на фінансування державної програми безоплатної медичної допомоги (Medicaid) є різною для різних штатів і залежить від рівня доходів на душу населення у кожному з них. Наприклад, трансферти на програму медичного страхування дітей залежать від кількості незастрахованих дітей і дітей у родинях з низьким рівнем доходів⁶⁷. У Німеччині цільові трансферти на фінансування інвестиційних програм надавалися регіонам, які мали фінансовий потенціал, нижчий від середнього по країні⁶⁸.

Узагальнення теоретичних засад та міжнародного досвіду надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам дозволяє запропонувати новий підхід до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам України, який полягає у поєднанні формалізованого методу міжрегіонального розподілу коштів на загальнодержавному рівні (на основі формули, яка визначає квоту регіону у таких трансфертах) та подальшому розподілі отриманих регіонами коштів (згідно із рішеннями місцевих органів влади) на конкретні інвестиційні проекти, які відповідають економічним критеріям економічної ефективності та враховують потреби і переваги населення у місцевих суспільних благах та послугах. Використання даного підходу дозволить спрямувати інвестиційні кошти – у тому числі ті, що регіони отримують за рахунок капітальних трансфертів з державного бюджету – у проекти з високою економічною віддачею та такі, що створюють умови для підвищення стандартів життя населення у слабкіших регіонах.

⁶⁶ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1992. Bd. 3–4., völlig Überarb. Aufl. p.32-34.

⁶⁷ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. 2003. № 36. P. 195, 212.

⁶⁸ Wurzel, E. Towards more efficient government – Reforming federal fiscal relations in Germany // OECD Economics Department Working Paper. 1999. № 209.

Аргументом на користь вибору конкретних інвестиційних проєктів на регіональному рівні є головний аргумент фінансової науки щодо формування децентралізованої бюджетної системи, а саме – відмінності в уподобаннях жителів різних регіонів щодо місцевих суспільних благ та послуг. Врахування інтересів та переваг місцевих жителів забезпечує вищий рівень добробуту, ніж надання таких благ на основі усереднених показників потреб у суспільних благах та послугах, що надаються за рахунок бюджетних коштів⁶⁹.

При застосуванні формульного підходу до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам можуть використовуватися декілька формул за окремими напрямками – на розвиток соціально-культурної сфери, житлово-комунального господарства (ЖКГ), дорожньо-мостового господарства тощо.

Головним питанням при застосуванні формульного підходу, який має забезпечити реалізацію принципу соціальної справедливості, є визначення потреб регіонів у інвестиціях у соціальну інфраструктуру. Це може здійснюватися з використанням двох груп показників. Перша – прямі показники таких потреб, наприклад, на основі оцінки технологічних потреб у інвестиціях за окремими напрямками або по конкретних проєктах створення (модернізації) об'єктів, які відповідають вимогам соціально-економічної ефективності. Друга – непрямі показники, на основі яких можна визначати інвестиційні потреби, зокрема, показники чисельності населення регіону або інші показники, які тісно пов'язані з інвестиційними потребами регіону.

Виходячи з наведених вище міркувань, формула розподілу капітальних трансфертів на розвиток житлово-комунального господарства між регіонами (областями) України має такий вигляд:

$$TR_{gkx}^j = TR_{gkx} (k_{gkx}^1 \frac{P_{gkx}^j}{P_{gkx}} + k_{gkx}^2 \frac{N^j}{N}), \text{ де} \quad (1)$$

TR_{gkx}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ j-го регіону (області);

TR_{gkx} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{gkx}^j – технологічна потреба j-го регіону у інвестиціях на розвиток ЖКГ;

P_{gkx} – загальна технологічна потреба регіонів України у інвестиціях на розвиток ЖКГ;

N^j – чисельність населення j-го регіону;

⁶⁹ Oates W.E. Fiskal Federalism. New Jork, 1972. 318 p.

N – чисельність населення України;

k_{gkx}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється пропорційно частки j -го регіону у загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток ЖКГ);

k_{gkx}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється пропорційно частки регіону у загальній чисельності населення України (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону у загальній чисельності населення України).

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства між регіонами (областями) України, можуть бути застосовані два підходи.

Перший підхід – розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі показників технологічної потреби у відповідних інвестиціях та чисельності населення за такою формулою:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} \left(k_{dmg}^1 \frac{P_{dmg}^j}{P_{dmg}} + k_{dmg}^2 \frac{N^j}{N} \right), \text{ де} \quad (2)$$

TR_{dmg}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства j -го регіону (області);

TR_{gkx} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{dmg}^j – технологічна потреба j -го регіону у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства;

P_{gkx} – загальна технологічна потреба регіонів України у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства;

N^j – чисельність населення j -го регіону;

N – чисельність населення України;

k_{dmg}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону у загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства);

k_{dmg}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці регіону у загальній чисельності населення України (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону у загальній чисельності населення України).

Другий підхід, враховуючи складність визначення технологічної потреби регіонів України у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства, – розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі непрямих показників, що тісно пов'язані з відповідними інвестиційними потребами регіонів. За другого підходу формула має такий вигляд:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} (k_{dmg}^3 \frac{D_{dmg}^j}{D_{dmg}} + k_{dmg}^4 \frac{S^j}{S}), \text{ де} \quad (3)$$

TR_{dmg}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства j -го регіону (області);

TR_{dmg} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється між регіонами (областями);

D_{dmg}^j – довжина автомобільних доріг загального користування та мостів j -го регіону;

D_{dmg} – загальна довжина автомобільних доріг загального користування та мостів регіонів України;

S^j – площа території j -го регіону;

S – площа території України;

k_{dmg}^3 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону у загальній довжині автомобільних доріг загального користування та мостів;

k_{dmg}^4 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці території j -го регіону у загальній території України.

Крім зазначених двох підходів, може бути використаний і третій компромісний варіант, який є певною комбінацією двох попередніх підходів.

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери між регіонами (областями) України може використовуватися підхід, який є аналогічним першому підходу для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства. Отже, формула міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери має такий вигляд:

$$\text{де} \quad TR_{sks}^j = TR_{sks} (k_{sks}^1 \frac{P_{sks}^j}{P_{sks}} + k_{sks}^2 \frac{N^j}{N}), \quad (4)$$

TR_{gkx}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери j -го регіону (області);

TR_{sks} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{sks}^j – технологічна потреба j -го регіону у інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери;

P_{sks} – загальна технологічна потреба регіонів України у інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери;

N^j – чисельність населення j -го регіону;

N – чисельність населення України;

k_{sks}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону у загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери);

k_{sks}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється пропорційно частці регіону у загальній чисельності населення України (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону у загальній чисельності населення України).

Альтернативним варіантом представлених вище формул розподілу капітальних трансфертів може бути використання не показників технологічної потреби у інвестиціях за відповідними напрямками, а технологічні потреби в інвестиціях за конкретними проектами розвитку та модернізації соціально-культурної сфери, житлово-комунального та дорожньо-мостового господарства регіонів, які відповідають критеріям соціально-економічної ефективності.

У середньостроковій перспективі – по мірі укріплення фінансових основ місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства – можливо перейти до використання формули надання капітальних трансфертів, яка базується на інтегральному показнику соціально-економічного розвитку регіонів. У такому випадку розподіл капітальних трансфертів між регіонами (областями України) може здійснюватися пропорційно відхиленню інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіону від середньо українського рівня за формулою:

$$V^j = 0,8 * V * K^j + 0,2 * V * K_1^j \quad (5)$$

де V^j – обсяг капітальних трансфертів для j -го регіону (області);

V – загальний обсяг капітальних трансфертів, що розподіляється між регіонами (областями);

K^j – інтегральний показник відхилення рівня соціально-економічного розвитку регіону (області) від середньо українського рівня;

K_i^j – коефіцієнт, що враховує наявність програми соціально-економічного розвитку регіону (області).

Згідно формулі (5) 80% капітальних трансфертів на підтримку соціально-економічного розвитку регіонів розподіляються пропорційно інтегральному показнику відхилення соціально-економічного розвитку регіонів від середнього рівня; 20% – у залежності від наявності регіональної програми соціально-економічного розвитку регіону, що є певною гарантією забезпечення послідовної реалізації середньострокових проектів незалежно від зміни влади.

Визначення участі конкретного бюджету – отримувача капітальних трансфертів, може здійснюватиметься шляхом диференціації рівня співфінансування у залежності від співвідношення середньодушових власних доходів конкретного місцевого бюджету (без трансфертів з державного бюджету) та відповідного середнього показника по регіонах України. Формула розрахунку мінімального рівня співфінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів місцевих бюджетів регіону (області) має такий вигляд:

$$Y^j = \bar{Y} * D, \text{ де} \quad (6)$$

Y^j – рівень співфінансування інвестиційних проектів з місцевих бюджетів регіону (області);

\bar{Y} – середній рівень співфінансування інвестиційних проектів з місцевих бюджетів регіону (області), встановлений Міністерством фінансів України;

D – співвідношення середньодушових власних доходів місцевих бюджетів регіону (області) і відповідного показника у середньому по Україні.

Отже, такий підхід дозволить визначати розмір співфінансування з боку регіону-отримувача капітальних трансфертів з урахуванням фінансового потенціалу відповідної території.

У процесі управління відбором конкретних інвестиційних проектів на регіональному рівні, який забезпечував би позитивний вплив капітальних трансфертів на зростання економіки та добробут населення регіонів доцільно скористатися, наприклад, досвідом Німеччини щодо вибору проектів для державного фінансування транспортних шляхів в

рамках федерального плану розвитку⁷⁰. При формуванні цього плану по всіх альтернативних проектах проводиться аналіз витрат і вигод за економічними і екологічними критеріями, зокрема, прямого і непрямого впливу проектів на зайнятість, економію витрат підприємств на доставку вантажів та часу населення на поїздки, зменшення викидів та рівня шуму, дорожніх заторів, підвищення рівня транспортної надійності. Проекти, по яких вигоди в три рази перевищують витрати, відносяться до першочергових потреб, а проекти, для яких співвідношення вигод і витрат перевищує 1, але менше 3 – до додаткових. Враховуючи обмеженість коштів, як правило, можуть реалізовуватися лише деякі з нових першочергових проектів, а також незавершені роботи минулих періодів (так звані «зв'язані потреби»).

Забезпечення надійного фінансування довгострокових проектів та підвищення на цій основі ефективності управління інвестиційними проектами, які реалізуються за рахунок бюджетних коштів, потребує впровадження у практику бюджетного планування середньострокових інвестиційних програм. Середньостроковий горизонт бюджетного планування інвестиційних видатків дозволить забезпечити гарантії бюджетного фінансування інвестицій до завершення проекту, а також належного фінансування подальших експлуатаційних витрат. Останнє є необхідною умовою довгострокового забезпечення досягнутого рівня якості послуг інфраструктури.

Необхідним елементом ефективного управління використанням цільових трансфертів є контроль за дотриманням обов'язкових умов і досягнутими результатами. Щоправда, це означає можливість порушення самостійності органів місцевого самоврядування. Однак, саме у випадках забезпечення уніфікованих стандартів суспільної інфраструктури такої контроль має свідомо використовуватися з метою цілеспрямованого впливу на розвиток регіону.

Контрольні запитання

Охарактеризуйте поняття «децентралізація».

В чому особливості реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні?

Який взаємозв'язок між децентралізацією та організацією системи державного управління?

Які ви знаєте види децентралізації? Дайте їх характеристику.

⁷⁰ Ewers H.-J., Henning T. Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. – Berlin, Düsseldorf, Essen, 2000. P. 40.

Дайте характеристику бюджетній децентралізації.

Які концептуальні складові бюджетної децентралізації?

Що розуміють під децентралізацією державного управління?

Які компоненти є складовими децентралізації державних функцій?

Який взаємозв'язок між децентралізацією, деконцентрацією та деволюцією? Дайте визначення деволюції.

Як визначають фінансову децентралізацію?

В чому полягає внесок В. Оутса у розвиток теорії фіскальної децентралізації?

В чому теоретична цінність гіпотези Ч. Тіббу про децентралізацію?

Яка законодавча основа бюджетної децентралізації?

Охарактеризуйте фіскальну децентралізацію.

Охарактеризуйте роль капітальних трансфертів місцевим бюджетів у створенні ефективної системи управління.

Від чого залежать результати процесів децентралізації?

Як відбувалося реформування місцевого самоврядування у країнах Європи?

Від чого залежить успіх бюджетної децентралізації та використання її переваг?

З чим пов'язані теоретичні аргументи на користь децентралізації повноважень?

Який важливий фактор дестимулює розширення власної податкової бази місцевих бюджетів?

Охарактеризуйте алокаційну функцію. Як вона впливає на розподіл обмежених ресурсів економіки?

Що є необхідною складовою бюджетної децентралізації?

Назвіть напрями посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

В чому полягає зміна підходів до надання трансфертів місцевим бюджетам.

Які основні переваги децентралізації?

Назвіть основні ризики децентралізації.

Охарактеризуйте регуляторні механізми бюджетної децентралізації.

Що є необхідною передумовою забезпечення бюджетної самостійності?

Що необхідно для забезпечення ефективного надання суспільних благ і послуг?

За рахунок чого досягається оптимальний обсяг надання суспільного блага?

Яка умова оптимального надання суспільних благ і послуг за висновками Тібу?

В чому переваги формування доходів місцевих бюджетами за принципом еквівалентності?

Тестові завдання

1. Необхідною складовою бюджетної децентралізації є:

- а) укрупнення територіальних громад;
- б) збільшення повноважень органів самоуправління;
- в) надання додаткових прав при прийнятті рішень;
- г) немає правильної відповіді.

2. Бюджетна децентралізація – це:

- а) формалізований тип децентралізації, при якому зберігається реальна підпорядкованість центральним органам влади;
- б) розподіл окремих функцій аналізу та управління на державні та приватні структури;
- в) децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів, що є основою економічної незалежності окремих територій;
- г) децентралізація органів влади та управління, прийняття управлінських рішень.

3. Читке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади є складовою:

- а) бюджетної децентралізації;
- б) адміністративної децентралізації;
- в) політичної децентралізації;
- г) інкової децентралізації.

4. Повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) й відповідні видатки мають належати:

- а) вищому рівню влади;
- б) нижчому рівню влади;
- в) різним рівням влади;
- г) одному й тому ж рівню влади.

5. До функцій центральних органів влади, що приймають відповідні рішення та мають фінансувати їх виконання за рахунок Державного бюджету України слід віднести:

- а) забезпечення макроекономічної стабільності;
- б) формування та проведення політики перерозподілу доходів;
- в) фінансування програм, що мають високу суспільну значущість;
- г) всі відповіді вірні.

6. Який фактор визначає фінансову спроможність територіальних громад?

- а) рівень доходів населення;
- б) чисельність населення;
- в) платоспроможність населення;
- г) працездатність населення.

7. Необхідною умовою ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем є:

- а) посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;
- б) узгодженість інтересів органів місцевого самоврядування;
- в) забезпечення досить тісного зв'язку між податками, що надходять до місцевих бюджетів, та вигодами від відповідних видатків;
- г) всі відповіді вірні.

8. Що є необхідною умовою формування ефективного місцевого самоврядування?

- а) публічність та прозорість в роботі місцевої влади;
- б) законодавча база;
- в) підзвітність органам вищої влади;
- г) децентралізація влади в частині прийняття бюджетних рішень.

9. Що передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні?

- а) надання високоякісних і доступних публічних послуг, узгодження місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- б) надання пільг молодим сім'ям, студентам, школярам;
- в) надання послуг страхування та забезпечення на випадок хвороби чи тимчасової непрацездатності;
- г) всі відповіді вірні.

10. У якому законі повноваження органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані?

- а) Закон «Про децентралізацію»
- б) Конституція України;
- в) Законі «Про місцеве самоврядування»;
- г) Законі «Про незалежність України».

11. Належать до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:

- а) організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладів, які належать територіальним громадам або передані їм;
- б) організація засідань та рад щодо прийняття рішень, надання повноважень;
- в) організація заходів щодо прийняття та ухвалення фінансових рішень;
- г) всі відповіді правильні.

12. Частина повноважень органів місцевого самоврядування деяких сіл, селищ, міст районного значення фінансується з:

- а) обласних бюджетів;
- б) районних бюджетів;
- в) державного бюджету;
- г) зведеного бюджету.

13. До головних завдань створення нової моделі побудови фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин віднесено:

- а) забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, стимулювання податкоспроможних громад;
- б) збільшення фінансування місцевих бюджетів;
- в) забезпечення фінансової незалежності населення;
- г) немає правильної відповіді.

14. Умови формування місцевих бюджетів має створювати і зберігати заінтересованість у:

- а) збільшенні доходів та ефективному використанні бюджетних коштів;

- б) зменшенні видатків та зменшення оподаткування громадян;
- в) ефективному використанні коштів державного бюджету;
- г) збільшенні видатків через збільшення податкового тиску на громадян.

15. Поняття «бюджетної децентралізації» означає:

- а) передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування;
- б) надання громадянам більше впливу у розробці та реалізації в бюджетній політиці;
- в) процес перерозподілу функцій, повноважень від державного бюджету до місцевих бюджетів
- г) об'єднання бюджетів територіальних громад.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies // *Economics of Transition*, 1999. – Vol. 7. – № 1. – p. 79–101.
2. Albrecht D., Thormählen T. Subventionen – Politik und Problematik. – Frankfurt am Main, Bern, New York: Lang, 1985. – S. 23.
3. Anel N. Finanzwissenschaft. – Tübingen: Mohr, 1992. – S. 186.
4. Anel N. Zum Konzept der meritorischen Güter // *Finanzarchiv*. – 1984. – № 42. – S. 630–648. Anel N. Finanzwissenschaft. – Tübingen: Mohr, 1992. – 562 S.
5. Anel N. Zum Konzept der meritorischen Güter // *Finanzarchiv*. – 1984. – № 42. – S. 288–289.
6. Atkinson A.B., Stiglitz J.E. The Design of Tax Structures: Direct versus Indirect Taxation // *Journal of Public Economics*. – 1976. – Vol.6. – p. 55–75.
7. Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting // *Public Finances*. – 2008. – Nr. 3. – P. 391–408.
8. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen für die Jahre 1997–2000 (Siebzehnter Subventionsbericht). – Bonn, 1999. – 244 S. Förderungsbericht 1996. – Wien, 1997. – 384 S.
9. Biehl D. Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland // *Handbuch der Finanzwissenschaft*. – 3 Aufl. – Tübingen, 1983. – Bd. IV. – S. 69–122.
10. Biehl D. Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung // *Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder*. – Melle, 1987. – S. 350–393.
11. Bird R. M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, wp. – №00-2. – 2000. – p.10.
12. Bird Richard M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, 2000. – wp. – №00-2. – p. 10.
13. Blankart C.B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. – 2 völlig überarb. Aufl. – München: Vahlen, 1994. – S. 300–305.
14. Blöchliger H. Fiscal autonomy of sub-central governments / OECD. – Working paper, 2006. – p. 30.

15. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. – №04-01. – 2004. – p. 18-20.
16. Bös D. Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs. – Wien – New York: Springer – Verlag, 1971. – 147 S.
17. Boss A. Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung, Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland // Beihefte der Konjunkturpolitik. – Berlin: Duncker und Humblot, 1993. – S. 79–98. Boss A., Rosenschon A. Subventionen in Deutschland // Kieler Diskussionsbeiträge. – 1998. – № 320. – 41 S.
18. Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft – 5, überarb.u.erw. Aufl. – München; Wien: Oldenbourg, 1990. – S. 193; Andel N. Finanzwissenschaft. – Tübingen: Mohr, 1992. – S.189-358.
19. Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity // The American Economic Review. – 1950. – № 40. – p. 583–599.
20. Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland / Working paper, OECD, 2002. – №346. – p. 28-29.
21. Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. – Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1995. – 50 S.
22. Dabla–Norris E. The challenge of fiscal decentralization in transition countries / E.Dabla– Norris // Comparative Economic Studies. – 2003. – № 48. – P. 100–131
23. Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? World Bank, Prem Notes. June 2001. No. 55. P. 5.
24. Dheret C., Martinovici A., Zuleeg F. Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements. The report by the European Policy Centre. European Union, 2012.
25. Diamond P., Mirrlees J. Optimal Taxation and Public Production I; Produktion Efficiency; II: Tax Rules // American Economic Review. – 1971. – Vol. 61. – p. 8–27; 261–278;
26. Dickertmann D. Öffentliche Finanzierungshilfen: Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgerschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1980. – S. 31-34. Gröbner B. F. Subventionen. Eine kritische Analyse. – Göttingen, 1983. – S. 171.
27. Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2008. Die Qualität der öffentlichen Finanzen und ihre Rolle für die Steuerungsinstrumente der EU / Kommission der Europäischen Gemeinschaften. – Brüssel, den 24.6.2008. – S. 7.

28. Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements. The report by the European Policy Centre (authors: Claire Dheret, Andreea Martinovici and Fabian Zuleeg). European Union, 2012. 31 p. P. 9.
29. Dornbusch R., Fischer S. Makroökonomik. – München, Wien: Oldenburg, 1986. – S. 608-611.
30. Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy // Recktenwald H.C. Finanzpolitik. – Köln-Berlin, 1969. – S. 608.
31. Eickhof N. Theorien des Markts- und Wettbewerbsversagens. – Wirtschaftsdienst, 1986. – Vol. 66. – S. 468–476.
32. Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? / der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. – Berlin, 1976. – S. 149–159.
33. Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich (dt. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del Federalismo. 2012. No. 4., S. 789–828.
34. Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform / Oxford University Press, 1995, Vol. 25, № 2, p. 23 (19-27).
35. Federalism: The Future of Decentralizing States? // 2-nd International Conference on Decentralisation 25–27 July 2002, Manila, Philippines. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Robertson Work Principal Policy Advisor, Decentralisation / Democratic Governance Team IDG/BDP UNDP, New York United Nations Development Programme. – P.6.
36. Fiscal Federalism in the European Union / Ed. by A. Fosatti, G. Panella. – London, New York, Routledge. – 1999. – P. 63–71.
37. Fiscal risks: sources, disclosure, and management / Fiscal Affairs Dept. ; Aliona Cebotari . [et al.], editors – Washington, DC : International Monetary Fund, 2008. – P. 12.
38. Fritsch M. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. – München: Vahlen, 1999. – S 34.
39. Gerken E, Jüttemeier K.J., Schatz K.-W., Schmidt K.-D. Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau // Kieler Diskussionsbeiträge. – 1985. – № 113/114. – S. 35.
40. Gröbner B. F. Subventionen. Eine kritische Analyse. – Göttingen, 1983. – S. 47.
41. Haller H. Bemerkungen zu einer Ergebnissen der Optimalen Taxation – und Excess Burden – Analysen // Finanzarchiv. – 1988. – S. 46–236.

42. Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB // INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC). – Februar, 2003. – S. 6–17.
43. Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. – S. 15-26.
44. Hiemenz U., Weiss F.D. Die internationale Subventionskarussell. Dabeinsein oder Abspringen? // Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge. – 1984. – № 98. – 20 S.
45. Hirschman A.O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. – Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. – S. 82.
46. Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises // Policy Research Working Paper. – 2000. – No. 2441.
47. Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y. : Oxford University Press, 1993. – P. 67.
48. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector Governance and Accountability) edited by Robin Boadway, Anwar Shah. – WB: Washington, 2007. – P. 431-432
49. Jourmard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. – №36. – 2003. – p. 190.
50. Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain, OECD Economics Department Working Papers 436. OECD, Paris. P.9.
51. Kettl Donald F., The Transformation of Governance: Public Administration for 21st Century America (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002)
52. Kramer H. Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich [Електронний ресурс]. – Wien, September 2009. – Доступний з: http://www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf.
53. Krause-Junk G. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik // Handbuch der Finanzwissenschaft. – Bd. III. – Tübingen, 1981. – S. 257–358.
54. Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau. – Kiel, 1998. – S. 8-9.
55. Krugman P. Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa // Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft. – Wiesbaden, 1988. – S. 18–36.
56. Lammers K. Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. – Tübingen: Mohr, 1989. – S. 20.

57. Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. – Bonn, Bundesministerium der Finanzen, 1993. – S.207.
58. Lindstrom E. Regulating public spending – some Swedish experiences. – Paris : Cour des Comptes, 2007. – 10 p.
59. Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (COFOG). European Communities, 2011.
60. Marterbauer M. Der schwedische Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise / Forum Politische Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich. – Innsbruck, 1998. – S. 70–75.
61. Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. – Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999. – C.4-5.
62. Mirrlees J.A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation // Review of Economic Studies. – 1971. – Vol. 38. – p. 175–208.
63. Mirrlees J.A. Optimal commodity taxation in a two-class economy // Journal of Public Economics. – 1975. – p. 27–33.
64. Moe Ronald C., Kosar Kevin R. Federal Government Corporations: An Overview. CRS Report RL30365. 2006.
65. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1992. – Bd. 3–4. – S.2.
66. Musgrave R.A. Fiscal System. – New Haven: Yale University Press, 1969. – 216 P.
67. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1994. – Bd. 1. – 5-287 S.
68. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1992. – Bd. 3–4., völlig Überarb. Aufl. – S. 32-34.
69. Neumark F. Steuern I: Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. – Stuttgart, 1977. – Bd. 7. – S. 295–309.
70. Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. – 3., neubearb. und erw. Aufl. – Berlin; Heidelberg; New York u.a.: Springer, 1996. – S. 20-121.
71. Oates W.E. Fiskal Federalism. – New York, 1972. – 318 p.
72. OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (Paris: OECD, 1995);
73. Olson M. Das Prinzip «fiskalischer Gleichheit»: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen // Föderalismus. – Stuttgart–New York, 1977. – S. 66–76.
74. Peffekofen R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. – Stuttgart, 1980. – Bd. 2. – S. 608–636.

75. Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. – Brussels, 2004. – С. 3, 5–6.
76. Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability // World Bank, Premnotes. – 1998. – Nr. 9.
77. Polackova H. Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability // The World Bank Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit Working Paper. – October 1998.
78. Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustm ent in Hungary / The World Bank Europe and Central Asia Region. – 1999. – P. 6–7.
79. Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria // Public Disclosure Authorized Policy Research Working Paper 2282 / World Bank Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. – 2000. – P. 3.
80. Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. – P. 3.
81. Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University Working Paper. 2004. № 04-01. P. 30.
82. Ramsey F.P. A contribution to the theory of taxation // Economic Journal. – 1927. – p. 47–61.
83. Rodriguez-Oreggia E., Rodriguez-Pose A. The regional returns of public investment policies in Mexico // World Development. – Vol. 32, № 9, 2004. – p. 1550.
84. Samuelson P.A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. – 1955. – № 37. – p. 350–356. Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. – 1954. – № 36. – p. 387–389.
85. Schatz K.-W. Der Staat und seine Subventionen // Wirtschaftsdienst. – 1983. – Vol. 63. – S. 268–273.
86. Schick A. Budgeting for Fiscal Risk // Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk / The World Bank. – Washington, 2002. – P. 79.
87. Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting // OECD Journal on Budgeting. – 2003. – Vol. 3, No. 3. – P. 7–34;
88. Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks // OECD Journal on Budgeting. – 2010. – Vol. 2.
89. Schwarz A. Subventionspolitik in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern: Gegenwärtige Strukturen, Probleme und Transparenzdefizite. – Potsdam: EIIW, 1997. – 33 S.

90. Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme // Wirtschaftspolitische Diskurse. – № 143. – S.36; Leibfritz W. u.a. Finanzpolitik in Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF). – Berlin: BMF, 2001.
91. Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd.1–Muenchen, 1984, S.405.
92. Stiglitz J.E., Schönfelder B. Finanzwissenschaft. – 2.Aufl. (1.dt.-sprachige Aufl.). – München; Wien: Oldenbourg, 1989. – S.403.
93. Stobbe A. Mikroökonomik. – 2., revidierte Aufl. – Springer-Verlag, 1991. – S 500.
94. Subnational public Finance in the EU, 2012, 11th edition. – p.14.
95. Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective. – Cambridge university press, 2000. – P. 156-162.
96. The Global Competitiveness Report 2013–2014 / World Economic Forum. – 2013. – 549 p.
97. The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison // OECD Journal on Budgeting. – 2004. – Volume 4, No. 3. – P. 134–136.
98. The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials. – Paris, 1999. – P. 10;
99. Thormählen T. Wie weit ist der Subventionsabbau vorangekommen? // Wirtschaftsdienst, 1987, XII. – S. 620-621.
100. Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure // Journal of Political Economy. – Chicago, 1956. – Vol. 64. – P. 416–424.
101. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization/ Rublic Finances: Needs, Sources, and Utilization. – Princeton, N.J., 1961. – p. 79–96.
102. U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. The Hoover Commission Report. (New York: McGraw-Hill Co., 1949), p.8.
103. Warlitzer H. Staatsausgaben und Staatsquoten im internationalen Vergleich // IW-trends. – 1999. – № 2. – S.56.
104. Weiler F. Das “Infant-Industrie” – Argument für protektionistische Maßnahmen. – Marburg: Metropolis-Verlag, 1996. – S. 228-229.
105. Woll A. Wirtschaftslexikon. – 7., überarb.Aufl. – München; Wien: Oldenbourg, 1993. – S 638.
106. World development report 1999/2000. Entering the 21st century: The Changing Development Landscape. – New York: World Bank and Oxford University Press, 1999. – [Electronic resource]. – Access mode : <http://>

- wdronline.worldbank.org/ worldbank/a/c.html/world_ development_ report_ 1999_ 2000/abstract/WB.0–1952–1124–3. abstract
107. Wunder O. Das Nordische Modell: Vorbild für Europa? – Greifswald, 2009. – S. 5, 14;
 108. Wurzel, E. Towards more efficient government – Reforming federal fiscal relations in Germany // OECD Economics Department Working Paper. – 1999. – № 209.
 109. Zacher H.F. Verwaltung durch Subventionen // Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie – Verwaltung durch Subventionen. – Berlin, 1967. – S. 396.
 110. Zeitel G. Staatliche Darlehensgewährung als Mittel der Finanz- und Wirtschaftspolitik // Finanzarchiv. – 1967. – № 26. – S. 202.
 111. Zimmermann H. Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs // Handbuch der Finanzwissenschaft. – 3 Aufl. – Tübingen, 1983. – Bd. IV. – S. 3–52.
 112. Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. – 7., völlig überarb. und erweit. Aufl. – München: Vahlen, 1994. – S 376.
 113. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. – Л.: Каменярь, 2000. – С. 92-93.
 114. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М.: Аспект-Пресс, 1995. – С. 474-671.
 115. Баймуратов, М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / Баймуратов М. А. – М. : «Одиссей», 2000. – с. 9–10.
 116. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Барабашев Г. В. – Изд-во Моск. ун-та, 1996. – С. 292.
 117. Барабашев, Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство : [учеб.] – 2-е изд. – М., 1981. – С. 55.
 118. Баранчиков, В. А. Право местного самоуправления. / Баранчиков В. А. – М., 1999. – С. 8.
 119. Батанов О. В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму / О. В. Батанов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2012. – Вип. 1. – С. 31-32.
 120. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України [Текст]. – 1999. – № 5. – С. 25.

121. Батанов, О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / Батанов О. В. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 21-136.
122. Батанов, О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / Батанов О. В. // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21-24.
123. Баумоль У. Чего не знал Альфред Маршалл: вклад XX столетия в экономическую теорию // Вопросы экономики. – 2001. – № 2. – С. 91. Lammers K. Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. – Tübingen: Mohr, 1989. – S. 16-17.
124. Біленчук, П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [навч. посіб.] / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. – К. : Атіка, 2001. – С. 26-113.
125. 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. – Київ.: Либідь, 2000. – С. 603.
126. Боклет, Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори / Боклет Р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – № 1 – 2. – С. 156.
127. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : [моногр.] / Таїсія Григорівна Бондарук. ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К. : Експрес, 2009. – С. 10.
128. Бондарук Т. Г. Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації / Т.Г. Бондарук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2015. – №1. – С.51-55.
129. Бондарук Т. Г. Місцеві податки та збори в Україні: суперечності та перспективи розвитку / Т. Г. Бондарук, І. О. Мельничук // Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації. Збірник наукових праць. – К. : Типографія «Інтердрук», 2014. – С. 17–24.
130. Бондарук Т. Г., Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні. / Т. Г. Бондарук, О. А. Вінницька, М. В. Дубина // Світ фінансів. – 2018. – № 2(55). с. 7-18.
131. Бондарук Т. Г. Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації / Т. Г. Бондарук // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2015. – №1. – С.51-55.
132. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2005. – № 1. – С. 21 (всього 21—25).

133. Буковинський С. До питання модернізації державних і місцевих фінансів / С. Буковинський // Світ фінансів. – 2012. – Вип. 2. – С. 188-193.
134. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Сочинения / пер. с англ. – Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». – Т. 1. / Фонд экономической инициативы ; гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. – М.: «Таурус Альфа», 1997. – С. 351–359.
135. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. – М.: Таурус Альфа, 1997. – С. 25. Селлигмен Б. Основные течения современной экономической мысли: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1968. – С. 371-372.
136. Бьюкенен Дж.М. Сочинения. – М.: Таурус Альфа, 1997. – С. 256-298.
137. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В.М.Федосова, С.І.Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон.думка, 2012. – С. 726.
138. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI : за станом на 01.1-1.2018 р. – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
139. Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. – № 12. – С. 86–95.
140. Василик О. Д. Теорія фінансів : [підруч.] / Василик О. Д. – К. : НІОС, 2000. – С. 80.
141. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.НІОС. – 2000. с. 23-24.
142. Василик О.Д., Глущенко Н.Я. Государственный бюджет Украинской ССР. – М.: Финансы, 1978. – С. 24-155.
143. Василик, О. Д. Государственный бюджет СССР : [учеб. Пособ.] / Василик О. Д. – К. : Вища школа, 1982. – С. 38.
144. Василик, О. Д. Державні фінанси України / Василик О. Д., Павлюк К. В. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – С. 512.
145. Василик, О. Д. Державні фінанси України : [навч. посіб.] / Василик О. Д. – К. : Вища школа, 1997. – 383 с.
146. Василик, О. Д. Теорія фінансів : [підруч.] / Василик О. Д. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
147. Васильев, В. Советы или муниципалитеты / Васильев В. // Народный депутат. – 1991. – №6. – С. 49.
148. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005.
149. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь ; Перун. – 2001. – 1440 с.
150. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О.С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – с. 5–18
151. Вовчак О.Д., Кеменяш І.Г. Податкові ризики в системі управління

- економічною безпекою підприємницьких структур України // *Фінанси України*. – 2008. – № 1. – С. 41-46; Нехай В.А.,
152. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – Харьков: Легас, 2003. – С. 4.
153. Гаврилишин Б. Дорогоговкази в майбутнє / Пер. з англ. Л.Л. Лещенко. – К.: Основи, 1993. – С. 211. Липпе П. Экономическая статистика. – Штутгарт, 1995. – Т.1. – С. 149-150.
154. Гнедіна К.В. Податкові ризики: зміст та методи зниження / *Науковий вісник Полісся*, 2015. – № 2 (2), С.134-140; Лебедзевич Я.В., Кузьмінська Т.С. Основні методи аналізу податкових ризиків в процесі прийняття управлінських рішень // *Вісник ЖДТУ*. – 2013. – №2. – С. 253.
155. Годме Поль Мари. Финансовое право. Перевод и вступительная статья Халфиной Р. О. Москва: Прогресс, 1978. – С. 9-40.
156. Государственное регулирование экономики: опыт разных стран – М.: Институт экономики переходного периода, 1999. – № 16. – С. 8, 9, 13.
157. Государственные финансы: Учеб. пособие для студентов экон. вузов и факультетов / В.М. Федосов, Л.Д. Буряк, Д.Д. Бутаков и др. / Под ред. В.М. Федосова, С.Я. Огородника, В.Н. Суторминой. – К.: Лыбидь, 1991. – С. 35.
158. Государственный бюджет СССР / Под ред. профессора М.К. Шерменева. – М.: Финансы, 1978. – С. 28.
159. Градовский А. Д. Сборник государственных знаний – Т.V. 1883. – С. 12. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Барабашев Г. В. – Изд-во Моск. ун-та, 1996. – С. 292.
160. Гранатуров В.М., Ясенева І.Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація / *Фінанси України*, 2007. – С. 87; Вітлінський В.В. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок / В.В. Вітлінський, О.М. Тимченко // *Фінанси України*. – 2007. – № 3. – С. 132-139.
161. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 350.
162. Гриценко А. Макроекономічні основи удосконалення податкової політики та її вплив на міжбюджетні відносини / *Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи України*. – Ірпінь, 1999. – С. 134-135
163. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // *Фінанси України*. – 2000. – № 2. – С. 70.

164. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б. М. Данилишин // *Контракти УА*. – 2014. – 17.10. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>
165. Демків, Ю. В. Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства // *Львівська регіональна науково-практична конференція : Тези доповідей та повідомлень, Львів, 1990*. – С.11.
166. Дербін Е., Кілісвич О. Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 18-20.
167. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. – Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, 2016. – С.45.
168. Деркач, Н. И. Бюджет и бюджетный процесс на Украине / Деркач Н. И., Гордеева Л. П. – Дніпропетровськ : Пороги, 1995. – 256 с.
169. Децентралізація: Експерименти и реформи / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. С. 258.
170. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; за ред. І. О. Луніної ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – 320 с.
171. Доллан Э.Дж., Линдсей Д. Микроэкономическая модель / пер. с англ. В.Лукашевича и др.; под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – С.-Пб., 1992. – С. 370.
172. Драгоманов М. Листи на Надніпрянську Україну [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag207.htm>
173. Дробуш, І. В. Поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні / Дробуш І. В. // *Держава і право*. – Вип. 9. – К., 2001. – С. 173–178.
174. Економічна енциклопедія : в 3 т. / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.] – К. : Видавничий центр «Академія», Т 1. – 2002. – 952 с.
175. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. : *Право современного государства* : в 2 т. / Еллинек, Г. – СПб., 1908. Т. 1. – 1908. – С. 475 – 477.
176. Емельянов, Н. А. Местное самоуправление : проблемы, поиски, решения : [монография] / Емельянов Н. А. – Москва – Тула : ТПГМУС, 1997. – С. 110 – 112.
177. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
178. Жез, Г. Общая теория бюджета / Жез Г. – М. : Государственное финансовое издательство СССР, 1930. – С. 34–55.
179. Загородній А.Г, Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. – К.: Знання, 2007. – С.785-789.

180. Загородній, А. Г. Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – 2-ге вид., випр. та доп. – Львів : Вид-во «Центр Європи», 1997. – 576 с.
181. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 року №71-VIII.
182. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами).
183. Замотаєв, А. А. Місцеве самоврядування : основні поняття і терміни / Замотаєв А. А. – М. : Муніципальна влада, 1999. – С. 36–37.
184. Заяць, І. Я. Правовий статус територіальної громади / Заяць І. Я. // Вісник Львівського університету. Вип. 31. – С. 93.
185. Иохансен Л. Некоторые заметки по поводу предложенной Линдалем теории определения государственных расходов // Вехи экономической мысли. Т.4. Экономика благосостояния и общественный выбор. – СПб. : Экономическая школа. – 2004. – С. 377-391.
186. История экономических учений: (современный этап): Учебник / Под общ. ред. А.Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 16-64.
187. Іваницька О.М., Кошук Т.В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні // Фінанси України, 2017. № 2. С.64-80.
188. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 4.
189. Кампо, В. Місцеве самоврядування за рубежом / Кампо В. // Політика і час. – 1993. – № 12. – С. 63–67.
190. Кваснюк Б.Є. Сучасний інституціоналізм та особливості взаємодії інституційних секторів економіки України // Економіка і прогнозування. – 2000. – № 2. – С. 173–181.
191. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогресс, 1978. – С. 83.
192. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : [навч. посіб.] / Кириленко О. П. – Тернопіль: Астон, 2002. – С. 22.
193. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О.П.Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1, – с. 34-39.
194. Кириленко О.П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19-28.
195. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. – 2000. – № 6. – С. 67.

196. Кириленко, О. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Кириленко О. П – К.: НІОС, 2000. – С. 5-18.
197. Кириленко, О. П. Місцеві фінанси: [навч. посіб.] / Кириленко О. П. – Тернопіль: Астон, 2004. – С. 99.
198. Кілієвич О., Пятницький В., Антошук В. Англо-українсько-російський словник економічних термінів. Мікроекономіка. Київ, 1996.
199. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : [моногр.] / Коваленко А. А. – К., 2002. – С.8.
200. Колодко Г. Не верьте, что будущее зависит от прошлого // Эксперт. – 2000. – № 31. – С. 14-15.
201. Колодко Г. От шока к терапии: политическая экономия постсоциалистических преобразований. – М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. – 389 с.
202. Коментар до Конституції України [за ред. В. Ф. Опришка, Л. Є. Горьового, М. І. Корнієнка]. – К., 1996. – С. 73 с.
203. Конституційне право України. [за ред. В. Ф. Погорілка] – К. : Наукова думка, 1999. – С. 632–633.
204. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133
205. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Агентство «Книга пам'яті України», 1996. – 80 с.
206. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
207. Корнаи Я. Дефицит. – М., 1990. – С. 323-326. Корнаи Я. Юридические обязательства, проблема их соблюдения и мягкие бюджетные ограничения // Вопросы экономики. – 1998. – № 9. – С. 33–45.
208. Корнієнко, М. І. Державна влада і місцеве самоврядування : актуальні питання теорії і практики / Корнієнко М. І. // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 72.
209. Корпань, О. В. Правові проблеми організації самоврядування в Україні / Корпань О. В. – К. : Оріяни, – 2001. – С. 71.
210. Котюк, В. Теорія держави і права / Котюк В. – К. : 1994. – с. 174.
211. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб.]. / Кравченко В. І. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 45.

212. Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): [навч. посіб.]. / Кравченко В. В., Пітцик М. В. – К. : «Арабат-Центр», 2001. – С. 4.
213. Кравченко, В. І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб.]. / Кравченко В. І. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 64.
214. Круглашов, А. Основа державного самоврядування / Круглашов А. // Вісник НАН України. – 1996. – № 11–12. – С. 38.
215. Кузьмин Д. Факторы риска в моделях равновесия открытых экономик // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 9. – С. 27.
216. Кутафин, О. Е. Компетенция местных Советов: [учеб. пособ.] / Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. – М. : Юрид. лит., 1986. – с. 86–89.
217. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: [учеб] / Кутафин О. Е., Фадеев В. И. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – С. 35.
218. Лаврик, В. Місцеве самоврядування в Україні : більше запитань, ніж відповідей / Лаврик В. // Право України. – 1999. – №7. – С. 42–43.
219. Ларина С. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации / С. Ларина // Финансовая экономика. – 2010. – № 3. – С. 22–45.
220. Лебедев В.А. Финансовое право. М: Статут. (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000. 460 с. Том 2., с.15.
221. Лебедев В.А. Финансовое право. М: Статут. (в серии «Золотые страницы финансового права»), 2000. 460 с. Том 2., с.11-37.
222. Лебединська Г. О. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування / Лебединська Г. О. // Держава і право. – 2000. – № 7. – С. 486.
223. Лукьянов, А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти (Некоторые вопросы истории и практики) / Лукьянов А. И. – М., 1978. – С. 248.
224. Лунина И.А. Факторы формирования фонда развития производства // Совершенствование управления отраслью: Сб. наук. тр. / АН УССР Ин-т экономики – К., 1987. – С. 80.
225. Луніна І.О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І.О. Луніна // Дзеркало тижня. – 03 червень 2006. – № 21. – [Електронний ресурс] Доступний з : <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>.
226. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

227. Луніна І.О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І.О. Луніна // Дзеркало тижня. – 03 червень 2006. – № 21. – [Електронний ресурс] Доступний з : <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>.
228. Лушагіна Т.В. Теорія громади в політичній концепції І. Франка. Політологія. Наукові праці. Том 122. Випуск 109. С. 6.
229. Любченко, П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / Любченко П. М. Х. : ООО «Модель всевітту», 2001. – С. 52.
230. Международный Валютный Фонд. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Вашингтон, 2001. С.7-10.
231. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель и др.; под науч. ред. И.П. Сидорчук. Минск: Тонпик, 2007. С. 39.
232. Милль Дж. С. Основы политической экономии. Том III. М. Прогресс, 1981. С. 145-151.
233. Милль Дж.С. Основы политической экономии. – М.: Прогресс, 1981. – Т.3. – С. 147-148.
234. Мильчакова Н. Развитие неоклассической теории в исследованиях Кеннета Эрроу // Вопросы экономики. – 1995. – № 5. – С. 108–113. Arrow K.J. Equality in public expenditure // Quarterly Journal of Economics. – 1971. – p. 409–415.
235. Місцеві фінанси : [підруч.] [за ред. О. П. Кириленко]. – К. : Знання, 2006. – С. 359.
236. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк Місцеві фінанси: підруч./ за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – 2-ге вид., доп. І перероб. – Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2015. С.15
237. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. – К.: Державне вид-во України, 1929. – С. 244–245.
238. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. – К.: Державне вид-во України, 1929. – С. 244–245.
239. Мостовая Е.Б. Основы экономической теории: Курс лекций. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1997. – С. 348-352.
240. Муніципальне право України : [підруч.] / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 158-173.
241. Мэддисон А. Экономическое развитие в странах Запада. – М., 1967. – С. 159;
242. Мэнкью Н. Г. Принципы экономикс. – С.-Пб.: Питер, 2000. – С. 435.
243. Мэнкью Н.Г. Макроэкономика: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 173-176.

244. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2005.
245. Нитти, Ф. Основные начала финансовой науки / Нитти Ф. – М., 1904. – С. 41.
246. Нольде, Б. Э. Основы теории местного самоуправления : происхождение и развитие / Нольде Б. Э. – М., 1996. – С. 13.
247. Нуриев Р. Институционализм: прошлое, настоящее, будущее // Вопросы экономики. – 1999. – № 1. – С. 130–131.
248. Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики // Вопросы экономики. – 2000. – № 4. – С. 143-145.
249. Нуриев Р. Теории развития: новые модели экономического роста теории // Вопросы экономики. – 2000. – № 9. – С. 136–138.
250. Озеров, И. Х. Основы финансовой науки: [курс лекций] / Озеров И. Х. – М. : Тип. товарищества И. Д. Сытина, 1914. – С.38.
251. Олейник А. Институциональная экономика // Вопросы экономики. – 1999. – № 5. – С. 140-143.
252. Ольховський, Б. І. Місце самоврядування в Україні: [навч. посіб.] / Ольховський Б. І., Єрмолаєв В. М. – Х.: Рубікон, 1998. – С. 17.
253. Онишко С.В. Квантифікація податкового та фіскального ризиків / С. Онишко, К. Швабій, Н. Новицька // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 3. – С. 32 – 42.
254. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація // Фінанси України, 2017. №2. С. 125.
255. Опарін В.М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 126, 133.
256. Опарін, В. М. Фінанси (загальна теорія): [навч. посіб.] / Опарін В. М. – К. : КНЕУ, 1999. – С. 38.
257. Основы этнодержавознавства: [підруч.]. / [за ред. Ю. І. Римаренка]. – К.: Наукова думка, 1997. – С.211.
258. Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – Вип. 4. – С. 55-63.
259. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1997. – № 7. – С. 36–44.
260. Перович М.М. Государственно-монополистический капитализм во Франции. – К.: Наукова думка, 1969. – С. 396.

261. Петти В. Трактат о налогах и сборах // Антология экономической классики / Предисловие И.А. Столяров. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. – С. 11–13.
262. Пигу А. Экономическая теория благосостояния: В 2 т.: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1985. – Т.1. – 512 с.; Т.2. – 454 с.
263. Пилипів В.В. Напрями децентралізації управління в Україні: фіскальний та територіальний аспекти / В.В.Пилипів // Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України: матер.міжн. наук.-практ. конф., 22 травня 2015 р. – Ірпінь: Вид-во НУДПСУ, 2015. – С. 381-384.
264. Пискунов, В. В, Теория общественного выбора Джеймса Бьюкене-на / Пискунов В. В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://liber.rsuh.ru/Conf/Sociocult/piskubov.htm>.
265. Планирование народного хозяйства СССР, под ред. Л.Я. Берри. М.: Экономика, 1973, с. 464-465.
266. Пол Э.Самуэльсон. Чистая теория общественных расходов С. 375-376 (Вехи экон. мысли. Т.4). Paul A. Samuelson The pure theory of public expenditure «Review of Economics and Statistics» (1954. Vol. 36, no. 4. P. 387.389).
267. Поняття місцевого управління і самоврядування, історія розвитку, види, концепції, сучасна практика, Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ua.textreferat.com/referat-6758-9.html.
268. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом» від 01.08.2012 р. № 815 [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.liga.net.
269. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваними ними виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад : Указ Президента України від 30.12.1995 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 6 січня.
270. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. – №24.
271. Проблеми податкового регулювання и планування податкових платежів. Наукове видання / Ю.Б. Иванов, О.М. Тищенко, К.В. Давискіба; [За заг.ред. докт.екон.наук, професора Ю.Б. Иванова. – Харків: ХНЕУ, 2006. – 240с.]
272. Редлих, И. Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: в 2 т. – СПб., 1907. – Т. 1. – С. 4.

273. Республіка Казахстан. Трансформація держави. Документ Всесвітнього Банку, 1996, с.157.
274. Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. – Київ: видавництво Ліра-К, 2016. С. 43, 46.
275. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
276. Роль непроизводственной сферы в социалистическом расширенном воспроизводстве. – К.: Наукова думка, 1982. – С. 63.
277. Романенко, О. Р. Фінанси : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.] / Романенко О. Р., Огородник С. Я., Зязюн М. С. – К : КНЕУ, 1999 – С. 26.
278. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / Под общ. ред. К. Валлих. – М., 1993. – С. 176.
279. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Електронний ресурс] / МВФ. – 2007. – Доступний з : www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.
280. Свешников, М. И. Основы и пределы самоуправления / Свешников М. И. 3-е изд. – СПб., 1872. – С. 24.
281. Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1968. – С. 461-462.
282. Словник іншомовних слів / [видання друге, виправл. і доповн.]; за ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ. – 1985. – 967 с.
283. Слухай С., Гончаренко О. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. Слухай, О. Гончаренко // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 63-72.
284. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – Москва, 1962. – С. 258-259.
285. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. М., 1925. С. 163-164.
286. Сото Е. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. – М.: Catallaху, 1995. – С. 300.
287. Стиглиц Дж.Ю. Куда ведут реформы? // Вопросы экономики. – 1999. – № 7. – С. 4–30.
288. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С. 94-96.
289. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774
290. Студенкин, С. С. Советское административное право / Студенкин С. С. – М. : Госюриздат, 1962. – 440 с.

291. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996. – С. 129.
292. Тарангул Л.Л., Коляда Т.А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації / Л.Л. Тарангул, Т.А. Коляда // Фінанси України. – 2015. – №3. – С.30-44.
293. Твердохлебов В. Местные финансы. - Книгоиздательство А.А. Ивасенко, Одесса, 1919, - С. 78.
294. Тихомиров, Ю. А. Публичное право : [учебн.] / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – С. 145.
295. Тодыка, Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. – Х. : Факт, 1998. – С. 3.
296. Трачук П.А. Місцева публічна влада в українській політико-правовій традиції. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. Серія ПРАВО. Випуск 29. Том 1. С. 113.
297. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси // Фінанси України, № 12. 2009. – с. 28.
298. Туган-Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем. – С.-Пб., 1926. – 448 с.
299. Фадеев, В. И. Муниципальное право России / Фадеев В. И. – М. : Юрист, 1994. – С. 35–37, 86–89.
300. Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку : кол. моногр. / за ред. д-ра екон. М.І. Скрипниченко ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 720 с.
301. Федоров Е. Практическое применение метода Value-at-Risk для оценки и прогнозирования рыночного риска // Финансовые риски. – 2007. – № 4 (49). – С. 67–73.
302. Финансовое право. Конспект лекций Ф.Б. Мильгаузена. 1968/9. Москва. 1868. с.3.
303. Финансы / [под ред. В.М. Родионовой]. – М. : Финансы и статистика, 1995. – С. 75.
304. Финансы : [учеб. для вузов] / под ред. Л. А. Дробозиной. – М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999. – С. 312.
305. Финансы в новых условиях хозяйствования / [под ред. С. И. Лушина]. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 65.
306. Финансы и кредит СССР : [учеб.]. / под ред. Н. Т. Беркова. – [2-е изд., перераб. и доп.]. Львов: Изд-во при Львовском государствен-

- ном університете издательского объединения «Вища школа», 1987. – С. 71.
307. Финансы: Оксфордский толковый словарь: Англо-русский. – М.: Издательство «Весь мир», 1997. С.336 (всего 496 с).
308. Фінанси. Бюджет. Податки: національна міжнародна термінологія: у 3-х т./ за ред.. Т.І. Єфіменко. – К.2010. – т. 2. С. 587-598.
309. Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути?. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zbruc.eu/node/37813>.
310. Фрицький, О. Ф. Конституційне право України / Фрицький О. Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 521.
311. Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия // Мировая экономика и международные отношения. – 1989. – № 12. – С. 5–14.
312. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Новый мир. – 1991. – № 7. – С. 193.
313. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. – Классики кейнсианства. – М.: Экономика, 1997. – Т.2. – С. 353-355.
314. Харрод Р.Ф. К теории экономической динамики. - Классики кейнсианства. – М.: Экономика, 1997. – Т.1. – С. 154, 167-168.
315. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство «Дело и Сервис». – 2003. – 84-352 с.
316. Чиновники и предпринимательство. Экономические и политические аспекты государственной собственности. – Вашингтон, 1996. – С. 23.
317. Шевчук В.О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С. 20.
318. Штурм Р. Бюджет. / Штурм Р. ; [пер. А. С. Изгоева]. – СПб., Наше законодательство о бюджете, 1907 г.
319. Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия: пер. с англ./ предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.
320. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – С. 46-50.
321. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С.4-17.
322. Яценко, А. Теория феодализма. Опыт синтетической теории права и государства / Яценко А. – Юрьевъ, 1912. – с. 342.

Луніна Інна Олександрівна,
Бондарук Таїсія Григорівна

**ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ
ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ**

Комп'ютерна верстка – Грищенко І. О.

Підписано до друку 22.10.2019. Формат 60x90^{1/16}.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум.-друк. арк. 20,97. Обл.-вид.арк. 00,00.
Тираж 300 прим. Зам. № 00.

ДП «Інформаційно-аналітичне агентство»
вул. Еспланадна 4–6, м. Київ, 01601, Україна
тел/факс 287-03-79, 289-77-62
E-mail: info@iaastati.kiev.ua