

ОАЇ ДАӨЕ×І ² І ²АӨІ ÄÈ ÄĪ ДІ ÇÌ ÄÆОÄÄĪ Í В ÄÈÄÄӨЕІ ÄЕО
 İ Ī ÄĪ Ī ÄÄÆÄĪ Ü Ī ²Æ Д²ÄĪ ВÌ È Ī ²ŃОÄÄĪ - ÄÈÄÄÈ

Розглянуто особливості місцевих суспільних благ, обґрунтовано необхідність розмежування понять «принцип», «критерій», «ознаки місцевих суспільних благ» щодо їхнього застосування в здійсненні розподілу функцій між органами місцевої влади. Проаналізовано позиції вітчизняних і зарубіжних науковців стосовно використання критеріїв та принципів поділу видаткових повноважень. Сформовано теоретичний підхід до проведення розподілу компетенцій між рівнями місцевої влади.

Considered the features of local public goods, reasonably proved the necessity of differentiation between the concepts of «principle», «criterion», «signs of local public goods» due to their application made distribution of functions between local authorities, considered the positions of domestic and foreign scholars on the use of criteria and division principles of expenditure responsibilities and formed a theoretical approach to the distribution of competences between the levels of local government.

Одними з ознак демократичного суспільного життя є наближення держави до громадянина, розвиток системи децентралізованого управління, надання суспільних товарів та послуг відповідно до потреб громадян. Здійснення таких кроків щодо вдосконалення міжбюджетних відносин може дати суттєву економію державних видатків, більш ефективне використання бюджетних коштів, що позитивно вплине на суспільний добробут громадян. Головною передумовою цих змін є забезпечення економічно обґрунтованого розмежування повноважень між різними рівнями влади у рамках проведення бюджетної реформи та створення кращої системи міжбюджетних відносин.

У науковому колі проблематикою формування місцевих бюджетів та частково сфери розмежування повноважень між рівнями влади займалися такі українські науковці: О. Василик, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, А. Лучка, Б. Малиняк, В. Опаріна, С. Слухай, В. Федосов, С. Юрій та ін. Незважаючи на фундаментальний характер їхніх досліджень, у яких значну увагу приділено питанню удосконалення здійснення видатків місцевих бюджетів, залишився поза увагою розгляд та дослідження проблеми розподілу функцій між рівнями влади.

Теоретичні аспекти розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади досліджували зарубіжні науковці: Н. Андель, Д. Біль, Р. Біш, Д. Бьос, А. Климов, А. Лавров, Мартінес-Васкес, Р. Масгрейв, М. Олсон, У. Оутс, Р. Пеффekoфен, Х. Ціммерман, А. Шведов, Дж. Штігліц та ін. Водночас проблематика розподілу видаткових зобов'язань між різними рівнями розглядається доволі фрагментарно. З огляду на це виникає завдання узагальнення теоретичних напрацювань і пошуку шляхів вирішення проблеми розмежування функцій між рівнями влади.

Метою статті є проведення аналізу підходів вітчизняних і зарубіжних науковців та положень Бюджетного кодексу України щодо здійснення поділу місцевих суспільних благ за рівнями влади, які мають забезпечити їх надання населенню, та розроблення теоретичного підходу до проведення обґрунтованого розподілу видаткових повноважень між рівнями місцевої влади.

Поділ повноважень між центральним та місцевими органами влади, з одного боку, та між рівнями місцевої влади – з іншого, є пов'язаними між собою категоріями. Адже ті функції, які надаються на виконання місцевого самоврядування (як власні, так і делеговані) залежать насамперед від того, яка роль держави у забезпеченні суспільного добробуту, тобто які з функцій є загальнодержавними, а які можуть передаватися на місця. Доречною є думка Р. Масгрейва: «Певні послуги, які забезпечуються

на нижньому рівні управління, можуть розглядатися як блага, які схвалені верхнім рівнем управління»¹. Отже, залежно від того, які орієнтири обере для себе центральна влада, будуть визначатися повноваження, закріплені на місцях.

Основним завданням діяльності місцевої влади є максимізація добробуту громадян, яка залежить від ступеня задоволення отриманих суспільних товарів та послуг населенням, тобто забезпечення максимальної корисності від їхнього споживання. При цьому таке надання має здійснюватися з мінімальними витратами. Цей підхід збігається з умовами виникнення ефективності розміщення ресурсів в економіці (алокативна ефективність), які описуються в економічній теорії: ефективність у виробництві (досягається при мінімізації вартості виробництва); ефективність у споживанні (досягається при максимізації задоволення потреб споживачів з урахуванням їхніх смаків та уподобань); ефективність в обміні (досягнення балансу між інтересами виробників та споживачів)². Ці умови у процесі виконання місцевою владою покладених на них завдань та функцій можуть забезпечити, з одного боку, економне витрачання коштів місцевих бюджетів, а з іншого – максимально можливе врахування потреб населення та їхнє виробництво в обґрунтованих розмірах, що в підсумку підвищить ефективність функціонування органів місцевого самоврядування.

Досягнення зазначених цілей може бути реалізованим, якщо для виконання функцій органів влади буде розроблений чіткий, обґрунтований, законодавчо визначений підхід стосовно проведення розподілу відповідних компетенцій. Він включає принципи та критерії розмежування повноважень між органами влади, які дають змогу вирішити ряд існуючих проблем у бюджетній сфері, які часто переплітаються, не розмежовуються під час використання у поділі повноважень у багатьох літературних джерелах, і доволі незрозуміло застосовані в основоположному нормативному документі цієї сфери – Бюджетному кодексі України.

З огляду на зазначене варто визначитися із значенням понять «принцип» та «критерій». Принцип (лат. *principium* – початок, основа, першоджерело) – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки тощо³. Критерій (від лат. *criterium* – здатність розрізнення; засіб судження, мірило) – ознака, на основі якої проводиться оцінка, визначення або класифікація чогось; мірило, вимірювання показників якості, діяльності, функціонування, структури, ефективності, ієрархії тощо⁴. Отже, якщо виходити із цих понять, то визначення принципів, які є керівними ідеями, основними правилами, має бути першим основоположним кроком, який створить фундамент для подальшої схеми дій при здійсненні розмежування повноважень між рівнями влади.

Наступний етап проведення розподілу міжбюджетних компетенцій базується на ознаках суспільних благ, які були предметом дослідження багатьох загальноновизнаних економістів сфери державних фінансів, серед них: Р. Масгрейв, Дж. Стігліц, М. Олсон, П. Самуельсон, Дж. Б'юкенен, Т. Мальтус, Ж.-Б. Сей. Такими властивостями є⁵: зовнішній ефект, ефект масштабу, територіальна обмеженість, подальше детальне вивчення та доповнення яких дасть змогу створити теоретичне підґрунтя, яке стане основою для проведення класифікації місцевих суспільних благ за рівнями влади, які їх надаватимуть.

У вітчизняній практиці згідно із ст. 86 Бюджетного кодексу України «розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення її до безпосереднього споживача»⁶, відповідно

¹ Masgrave R. A. *The Theory of Public Finance* / R. A. Masgrave. – McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959. – 628 p. – P. 531.

² Мікроекономіка і макроекономіка : підруч. [для студ. екон. спец. закл. освіти] : у 2 ч. / С. Будаговська, О. Кілієвич, І. Луніна та ін. ; за заг. ред. С. Будаговської. – К. : Основи, 2007. – 518 с. – С. 163.

³ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. – С. 561.

⁴ Там само. – С. 357.

⁵ Крім зазначених властивостей суспільних благ, науковці також виділили такі: неподільність, неконкурентність та не виключність. Однак вони не мають відношення до проведення класифікації товарів і послуг за рівнями влади, які повинні їх надати населенню.

⁶ Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50.

до яких проводиться поділ видатків на три групи із зазначенням бюджету, з якого будуть спрямовані фінансові ресурси на їх надання. Проте два моменти залишаються не до кінця обґрунтованими: що означає критерій повноти і як його можна застосувати при розмежуванні видатків; що розуміти під гарантованими послугами. Остання категорія в Бюджетному кодексі України застосовується при класифікації видатків місцевих бюджетів, які мають здійснювати відповідні органи місцевої влади, у наступному значенні: необхідні першочергові гарантовані послуги; основні гарантовані послуги; гарантовані послуги для окремих категорій громадян.

Інформація щодо визначення та переліку таких гарантованих послуг у Бюджетному кодексі України відсутня. Залишається припустити, що до них можуть належать послуги із соціального забезпечення населення, надання яких гарантується державою. Тобто, органи місцевого самоврядування здійснюють адміністрування соціальних послуг за рішеннями, прийнятими центральним органом влади. Але за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України⁷. Проте, виходячи з положень Бюджетного кодексу України, місцеве самоврядування як таке відсутнє, адже відомо, що основним органом при виконанні покладених на нього функцій є не той, хто безпосередньо надає товари та послуги, а той, хто відповідає, приймає рішення за їхнє здійснення і проводить відповідне фінансування. А у випадку з гарантованими послугами головним органом при наданні всіх трьох груп видатків залишається держава. Отже, положення ст. 86 нового БКУ не створює підґрунтя для вирішення питання розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів.

Аналогічна ситуація і з критерієм повноти надання послуг, характеристика якого в БКУ також відсутня (взагалі повнота надання послуг означає забезпечення населення всіма необхідними для них товарами і послугами). Його доцільніше було б зарахувати до принципів, ніж до критеріїв, оскільки він не містить тих якісних ознак, за якими можна було б провести класифікацію місцевих суспільних благ.

Що стосується критерію наближення послуг до безпосереднього споживача, то його застосування є виправданим із таких міркувань: по-перше, він є важливою умовою забезпечення максимальної ефективності надання благ та їх цільового спрямування; по-друге, створює можливість розмежування суспільних благ на відповідні класифікаційні групи, залежно від потреб у послугах, необхідних певній адміністративно-територіальній одиниці, яка отримує вигоду від їхнього споживання.

Разом із цим, зазначені критерії повноти та наближення послуг до безпосереднього споживача, вказані в Бюджетному кодексі України, «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 застосовувати для вибору тих органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, на рівні яких економічно ефективно й доцільно приймати відповідні рішення» [3, с. 59].

Наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст. західні та вітчизняні економісти розпочали займатися питанням вирішення проблеми необґрунтованого розмежування повноважень між рівнями влади, яка гальмувала розвиток бюджетної сфери в багатьох державах. Опираючись на дослідження класиків, їхні послідовники спробували виділити підходи щодо поділу компетенцій між відповідними органами влади, які можна застосувати при встановленні класифікації суспільних благ та послуг: на загальнодержавні та місцеві і місцеві за рівнями місцевих органів влади, які їх надають. Однак не запропоновано узгодженого підходу стосовно обрання тих чи інших критеріїв, вони залишаються сформульованими загально і без конкретних спрямувань щодо безпосереднього застосування при проведенні класифікацій місцевих товарів та послуг. При цьому поняття «критерій» вживається у різних значеннях: як особливості суспільних благ (С. В. Слухай), фактори (Е. Слек), принципи (Е. Слек, А. Чернявський), без вказівки на певну категорію (Р. Біш, Мартінес-Васкес), що ускладнює розуміння їхнього застосування на практиці. До того ж конкретні приклади щодо їх використання зазначаються в одиничних випадках, залишаючись лише теоретично описаними. Розглянемо детальніше проблему паралельного, не розмежованого застосування вищезазначених понять.

⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

Так, на думку С. В. Слухая, при ухваленні рішення щодо закріплення функцій за певним рівнем управління потрібно враховувати особливості суспільних благ: ефект масштабу, зовнішній ефект, ступінь неконкурентності та невиключності, фіскальна відповідність⁸. На думку Е. Слек, «При формуванні структури місцевих органів влади потрібно враховувати такі фактори»⁹: субсидіарність, ефект масштабу, зовнішні ефекти, справедливість, доступність і підзвітність органів влади. Проте далі автор визначає їх як критерії: «Одні критерії (ефект масштабу, зовнішній ефект і справедливість) стимулюють формування великих муніципалітетів, а деякі (субсидіарність, доступність і підзвітність влади) вказують на перевагу функціонування більш малих органів влади»¹⁰.

У вітчизняній літературі обґрунтування критеріїв розподілу функцій між рівнями влади і визначення принципів досліджено у працях І. О. Луніної, яка, «для відповіді на питання про те, до компетенції якого рівня державної влади має належати вирішення конкретних завдань»¹¹, виділяє такі критерії: ступінь однорідності преференцій населення щодо суспільних товарів та послуг, зміни у витратах виробництва суспільних благ, розмір міжрегіональних зовнішніх ефектів та критерій доступу до суспільних благ¹², виходячи з яких автор провела межу між локальними, регіональними та національними товарами і послугами¹³.

Вашингтонська Консультативна рада з питань міжбюджетних відносин подає теоретичні обґрунтування підходів щодо розмежування повноважень між рівнями влади, які базуються на конкретних критеріях, і пропонує також приклади їх практичного застосування. Автори виділили чотири групи критеріїв [8, с. 7]:

- економічна ефективність (Economic Efficiency): ефект масштабу (Economies of Scale), конкуруючий суспільний сектор (Public Sector Competition), ринкове ціноутворення (Public Pricing);
- справедливість (Equity): зовнішній ефект (Economic Externalities), фінансова стабілізація (Fiscal Equalization);
- політична відповідальність (Political Accountability): доступ та контроль над урядом (Access and Control), пряма участь громадян при визначенні й наданні призначень (Citizen Participation);
- адміністративна ефективність (Administrative Effectiveness): законодавче прийняття компетенцій (Legal Adequacy), міжурядова гнучкість (Intergovernmental Flexibility), територіальна відповідність (Geographic Adequacy), управлінські можливості (Management Capability).

Проте складові, які належать до вищеперерахованих груп, не розмежовувалися на критерії та принципи. Така ситуація властива позиції та положенням, які затверджені в постанові Уряду РФ «Про Програму розвитку бюджетного федералізму в РФ», де вказується, що в Бюджетному Кодексі РФ має бути закріплено чітке і стабільне розмежування видаткових повноважень між органами влади різних рівнів відповідно до критеріїв: субсидіарність, територіальна відповідність, зовнішній ефект, ефект територіальної диференціації, ефект масштабу¹⁴. Такий підхід збігається з позицією М. І. Деркача¹⁵. А. Чернявський, навпаки, субсидіарність та ефект масштабу зараховує до категорії принципів, а критерії, «за допомогою яких можна визначити функції, які будуть закріплюватися за муніципалітетами», на його думку, мають бути такими: економічні критерії – залежно від виду наданої послуги; залежності від території, на якій надається послуга; неекономічні критерії – культурні цінності, розмір

⁸ Слухай С. В. Розмежування повноважень щодо надання державних та суспільних послуг у секторі державного управління України / С. В. Слухай // Збірник наукових праць НДФІ. – Вип. 10 (11). – 2000. – С. 33.

⁹ Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЕПП, 2005. – 544 с. – С. 366.

¹⁰ Там само. – С. 372.

¹¹ Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2000. – 296 с. – С. 241.

¹² Там само.

¹³ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с. – С. 362.

¹⁴ Постановление от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://knigi-uchebniki.com/uchebnik-finansi/programma-razvitiya-byudjetnogo-federalizma.html>

¹⁵ Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : моногр. / М. І. Деркач. – Д. : Стиль, 2011. – 420 с. – С. 30.

країни та відмінності в рівні розвитку муніципалітетів¹⁶. А в підходах інших економістів щодо розподілу компетенцій між рівнями влади не проводиться окреме виділення критеріїв, принципів, ознак суспільних благ у групі при поданні їх загальної характеристики. Так, Р. Біш у своїй праці доволі детально описав ефект масштабу в плані його застосування при проведенні класифікації місцевих суспільних благ залежно від рівня уряду, який повинен їх надавати, а також розглядав фінансову еквівалентність, співпрацю органів влади з приватним сектором як засобів підвищення ефективності надання суспільних товарів та послуг¹⁷.

Аналогічно Р. Бішу Мартінес-Васкес також не систематизує критерії та принципи, але у своїх працях розглядає проблему визначення рівня влади, який повинен здійснювати свої функції, зазначивши, що: «...витратні повноваження мають бути передані на нижчий рівень управління, оскільки на місцях органи влади краще знають потреби громадян і ефективніше можуть їх задовольнити»¹⁸. Науковець вважає, що: «Передача повноважень на локальний рівень, які мають вигоду для кількох регіонів, є неефективною»¹⁹. У цьому твердженні він закладає кінцевий результат наявності зовнішнього ефекту – дії органів влади при присутності зовнішнього ефекту у певних суспільних товарах та послугах; розглядав також фінансову еквівалентність: «...яка є ефективною і справедливою в сенсі заохочення до відповідального використання економічних ресурсів країни»²⁰. На цьому дослідження завершуються.

Можемо зробити висновок, що майже в усіх проаналізованих працях автори не проводять межу у використанні термінів «критерій», «принцип», «особливості суспільних благ», вважаючи їх ідентичними категоріями. Можливо саме через це в літературі так мало прикладів реалізації вищезазначених понять у проведенні класифікації місцевих суспільних благ. Це можливо здійснити тільки тоді, коли досягається така послідовність дій: затвердження основних засад, правил розмежування компетенцій між відповідними органами влади; виділення суттєвих особливостей суспільних благ; виокремлення з особливостей суспільних благ якісних ознак, на основі яких буде проводитися класифікація товарів та послуг за рівнями влади, яка надаватиме їх населенню.

Система критеріїв, принципів та особливостей суспільних благ може виглядати по-різному в різних країнах через неоднаковий зміст послуг, які названі одними і тими ж термінами. Крім цього, система критеріїв може змінюватися в часі у зв'язку з політичними змінами та економічним розвитком в країнах – в чому і полягає основна проблема складності виділення конкретного підходу до вирішення таких завдань, адже він буде настільки індивідуальним і залежати від багатьох факторів, що говорити про стандартизацію схеми дії щодо його вибору буде доволі складно. Але це і не є нашим завданням, важливим є теоретичне обґрунтування підхід щодо проведення розподілу компетенцій між місцевими рівнями влади.

Остання, завершальна складова процесу проведення класифікації місцевих суспільних благ за рівнями місцевої влади, які мають їх надавати населенню, – встановлення конкретних критеріїв розподілу повноважень – з огляду на важливість та об'ємність потребує окремого викладення матеріалу за результатами отриманих досліджень. Тому зупинимось на визначенні принципів та особливостей суспільних товарів і послуг як важливої теоретичної бази, за результатами якої буде проводитися такий комплекс робіт – виділення чітких критеріїв та їхнє практичне застосування у розподілі місцевих суспільних благ на відповідні класифікаційні види.

Отже, враховуючи результати проведеного дослідження, до принципів розмежування компетенцій між органами місцевої влади можемо зарахувати:

– субсидіарність: полягає в необхідності практичної реалізації повноважень тими суб'єктами державного сектору, які забезпечують максимальне наближення суспільних послуг до їхніх споживачів

¹⁶ Чернявський А. В. *Витратні повноваження муніципалітетів і доходи муніципальних бюджетів [Електронний ресурс] / А. В. Чернявський. – Режим доступу : <http://ua-referat.com>*

¹⁷ Robert L. Bish *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First / C. D. Howe Institute study ; Commentary The Urban Papers, 2001. – P. 43.*

¹⁸ Charles E. McLure & Jorge Martinez-Vazquez *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3382&source=rss>*

¹⁹ Там само.

²⁰ Там само.

(стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), при цьому ініціатива держави можлива тільки в тих питаннях, де зусилля місцевих організацій виявляється недостатніми;

– фінансова еквівалентність: послуги, що надаються урядом мають фінансуватися за рахунок зборів із користувачів, які отримують вигоди від споживання таких товарів та послуг. Тобто, «кожна юрисдикція має забезпечувати ті послуги, від яких вона отримує вигоду в своїх межах, і використовувати тільки ті джерела фінансування, які інтерналізують такого роду видатки» [9, с. 521]. Тільки там, де існує високий ступінь фінансової еквівалентності, наявний стимул для здійснення порівняння профінансованих витрат і отриманих вигод громадянами; без такого стимулу немає підстав для очікування прийняття ефективних рішень щодо здійснення витратних повноважень²¹;

– публічність та прозорість: має існувати можливість доступу громадян і їхнього контролю за діяльністю місцевого уряду стосовно виконання останніми покладених на них завдань та функцій, що дасть змогу покращити процес управління і підвищити ефективність роботи локальних органів влади. Існування цього принципу необхідне й тому, що всі рішення, які приймають органи місцевої влади, безпосередньо впливають на рівень добробуту громадян, і вести спостереження за діяльністю перших є зрозумілою і необхідною дією суспільства;

– фіскальна відповідність – забезпечення відповідності між компетенціями, які закріплюються за органами місцевого самоврядування та фінансовими можливостями останніх. Тобто, держава обов'язково при прийнятті рішень стосовно наділення місцевих органів влади власними повноваженнями має законодавчо визначити статті доходів, які покриватимуть всі витрати на виробництво і надання таких суспільних товарів та послуг. Це саме стосується і делегованих повноважень: центр зобов'язаний спрямувати кошти з державного бюджету на їхнє фінансування.

Після виділення принципів розмежування компетенцій слід зазначити особливості суспільних благ та послуг:

– ефект масштабу – ознака суспільних благ, яка виникає тоді, «коли витрати на одиницю кінцевого продукту при наданні певного виду послуг знижуються і міру зростання обсягів продажу таких послуг. У контексті місцевих органів влади це призводить до того, що вартість останніх знижується в міру зростання числа обслуговуваних громадян» [4, с. 369]. Однак при цьому потрібно бути впевненим у тому, що втрати в ефективності, викликані додатковими витратами, будуть нижчими від економії²², зумовленої зростанням масштабів виробництва [2, с. 242]. Ефект масштабу, як правило, з'являється там, де виникають вигоди від спеціалізації послуг, можливості зниження витрат при виробництві та використанні нових технологій. Традиційно вважається, що виробництво і надання послуг, які мають цей ефект, краще передавати для виконання вищому рівню влади. Р. Біш у своїх публікаціях зазначає, що, поряд з економією на масштабі, для багатьох місцевих послуг характерний зворотний процес – додаткові видатки при його збільшенні. При чому вона характерна для тих послуг, які є капіталомісткими, легко вимірюваними і потреба в яких не є регулярною, тоді як для трудомістких, важко вимірюваних і які надаються регулярно, великою мірою властива відсутність економії і навіть втрати при збільшенні масштабу [6, с. 16];

– зовнішній ефект – ситуація, при якій витрати і вигоди від надання суспільних благ поширюються на територію, де цей вид послуг не виробляється, без відповідної компенсації для адміністративно-територіальної одиниці виробника такого виду товарів чи послуг. Він «...веде до недостатнього з народногосподарської точки зору забезпечення суспільними благами» [3, с. 240] і «...наявність якого стимулює окремих осіб чи юрисдикцій не брати участь у фінансуванні витрат на певні послуги, будучи при цьому «безбілетниками»»²³;

²¹ Є випадки, коли великі муніципалітети намагаються досягти фінансової еквівалентності шляхом створення спеціальних вигод, які властиві певній області, в якій товари та послуги оподатковуються спеціально для конкретної «служби».

²² Тут доречним є приклад *Guyana-Brempong*: втрати від збільшення масштабу діяльності поліцейського патруля переважають економію від надання накладних послуг у великих відділах поліції, в той час як невеликі відділи можуть співпрацювати з іншими організаціями і отримують накладні послуги при менших витратах [7, с. 352–356].

²³ М. Buchanan. *The Public Finances*. – Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1970). – Р. 24; also Charles M. Tiebout. – Р. 417.

– територіальна відповідність – однією з характерних ознак суспільних благ є територіальна обмеженість сфери їхньої дії. Тому повинен зберігатися максимальний збіг територіальної юрисдикції органу влади, що реалізує видаткові повноваження та зони споживання відповідних бюджетних послуг [9, с. 521];

– ефект територіальної диференціації – потреба в деяких місцевих суспільних благах може бути характерною лише для одного регіону або для кількох територій (тобто, залежно від кліматичних умов, географічного розташування місцевості тощо немає необхідності у забезпеченні такими товарами та послугами на всіх юрисдикціях), і відповідно існує власний підхід до їхнього виробництва та надання. Зрозуміло, що цей принцип буде характерним для незначної кількості суспільних благ, але така ситуація можлива (наприклад, вжиття заходів щодо гарантування безпеки на шахтах, превентивні заходи від паводків, повеней, селі, при будівництві дамб та ін.);

– конкурентність виробництва – за деякими суспільними благами може прийматися рішення стосовно співпраці ОМС з приватними фірмами у виробництві й наданні товарів та послуг, тим більше, що останні можуть здійснити цей процес із меншими витратами, ніж державне підприємство чи орган влади [5, с. 39], і в додаток до цього досягається економія на капіталовкладеннях²⁴.

Елементи ринкового регулювання полегшують і здешевлюють контрольні функції під час реалізації державних програм. Відносини партнерства протидіють надмірній бюрократизації державних соціальних програм, їх стандартизації та знеособленості, надають їм цільової спрямованості та різноманітності форм. Пом'якшується низка недоліків, властивих діяльності самоврядних структур, зміцнюється фінансова база – традиційно найбільш вразливе місце, пріоритети діяльності узгоджуються з тенденціями загального соціально-економічного прогресу, посилюється контроль за якістю послуг [1, с. 27]. Коли державні виробники конкурують з приватними фірмами, то вони мають тенденцію ставати більш конкурентоспроможними і зазвичай перші копіюють в останніх спосіб організації виконання робіт.

Отже, одні з найвідоміших економістів-класиків у сфері державних фінансів ХІХ–ХХ ст. – Р. Масгрейв і Дж. Стігліц першими визначили особливі ознаки суспільних благ, а їхні послідовники продовжили і доповнили цей напрям роботи своїми дослідженнями. Вони заклали теоретичну базу, на яку можна опиратися при вирішенні доволі актуального на даний час питання – закріплення за обласним, районним та сільським рівнями влади чітких і обґрунтованих повноважень. Визначивши принципи розподілу видаткових повноважень між місцевими органами влади та особливості суспільних благ і послуг, можна згрупувати критерії поділу компетенцій, які й будуть завершальним етапом при вирішенні проблеми неефективного й необґрунтованого розподілу функцій між рівнями влади. Однак за своєю важливістю визначення критеріїв заслуговує на окремий розгляд і стане предметом подальших досліджень.

Запропонований теоретичний підхід щодо проведення поділу повноважень між відповідними органами влади дасть змогу, по-перше, ліквідувати плутанину у їх паралельному застосуванні в багатьох літературних джерелах, по-друге, дасть можливість практичної реалізації перших при розподілі функціональних повноважень, а це створить позитивний ланцюговий ефект: встановлення обґрунтованого, зрозумілого розподілу функцій між рівнями влади, зменшення дублювання повноважень та суперечок між ними з приводу пошуку відповідальних осіб за здійснення своїх функцій, якісне та повне надання місцевих суспільних благ населенню з максимальним урахуванням їхніх потреб та з мінімальними витратами, налаштування співпраці з приватними організаціями, що, як показує зарубіжний досвід, позитивно впливає на процес виробництва і надання товарів та послуг громадянам, в результаті чого стане зрозумілим, яка загальна роль держави, регіональних та муніципальних органів влади.

²⁴ Дослідження щодо надання суспільних послуг у Канаді показало, що тверді відходи, зібрані представниками місцевого уряду, коштували останнім 42,29 дол. на сім'ю, а зібрані приватними фірмами – всього 28,02 дол. У змішаній системі, де перші змагалися з приватними підприємцями, надання цього виду послуг коштувало 31,31 дол. на сім'ю.

Література

1. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
2. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2000. – 296 с.
3. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.
4. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЕПП, 2005. – 544 с.
5. Слухай С. В. Розмежування повноважень щодо надання державних та суспільних послуг у секторі державного управління України / С. В. Слухай // НДФІ. – 2000. – Вип. 10 (11). – С. 32–43.
6. Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First / R. Bish // C.D. Howe Institute Commentary. – 2001. – P. 43.
7. Gyimah-Brempong, Kwabena. 1987. Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida // Review of Economics and Statistics 69 (May): 352–356).
8. Governmental functions and processes: LOCAL and Areawide / Advisory Commission on Intergovernmental Relations Washington, D.C. 20575, 1974. – P. 189.
9. Masgrave R. A. The Theory of Public Finance / R. A. Masgrave. – McGraw-Hill Book Company, Inc. – 1959. – P. 628.