

УДК 336.22

С.Ю. Хамініч, В.М. Климова

Дніпропетровський національний університет імені О. Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України. Досліджено сутність поняття «фіскальної децентралізації» у контексті розвитку національної економіки та національного господарства України. Узагальнено емпіричні дослідження взаємозв'язку фіскальної децентралізації, ефективності управління та економічного розвитку країни.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, національна економіка України, національне господарство, економічний розвиток країни.

В работе изучены особенности фискальной децентрализации в условиях развития национального хозяйства Украины. Исследовано сущность понятия «фискальной децентрализации» в контексте развития национальной экономики и национального хозяйства Украины. Обоснованы эмпирические исследования взаимосвязи фискальной децентрализации, эффективности управления и экономического развития страны.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, национальная экономика Украины, национальное хозяйство, экономическое развитие страны.

The features of fiscal decentralization are in-process studied in the conditions of development of national economy of Ukraine. Essence of concept «fiscal decentralization» is investigated in the context of development of national economy of Ukraine. Empiric researches of relations between fiscal decentralization, efficiency of management and economical development of country are grounded.

Key words: fiscal decentralization, the national economy of Ukraine, the national economy, economical development.

Сучасні процеси управління характеризуються посиленням їхнього аналітичного змісту, збільшенням обсягу й комплексним поглибленням аналітичних робіт при підготовці рішень, оцінці ситуації, визначенні мети впливу тощо.

На сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України є дуже актуальним, оскільки фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. Але реалізація законодавчо закріпленого права кожної адміністративно-територіальної одиниці на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органа влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Питанням фіскальної децентралізації щодо децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування є предметом сучасних наукових досліджень, до якого активно зверталися вітчизняні вчені, зокрема О. Горун, О. Дроздовська, О. Заверуха, Н. Ісаєва, С. Колодій, О. Кириленко, О. Майданник, А. Мальярчук, О. Музика, Л. Нікітіна, С. Слухай, а також зарубіжні науковці: А. Шнейдер,

А. Фоссаті, Дж. Панелла, Дж. Родден, Р. Левітан, О. Кван, К. Зіммерман та інші. Цікавою й актуальною залишається думка О. Майданник, що одним із засобів досягнення фінансового забезпечення територій є закріплення права місцевих рад нижчих рівнів брати вирішальну участь у встановленні радами вищих рівнів нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків та інших доходів, а також у розмежуванні частини зазначених податків і доходів між місцевими бюджетами різних рівнів [7, с. 20].

Поряд з цим, спостерігається деяка фрагментарність вивчення проблематики теоретичних, еволюційних аспектів фіскальної децентралізації, бюджетного федералізму в контексті територіального розвитку та розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. Тому подальшого вивчення потребують особливості фіскальної децентралізації.

Метою дослідження бачимо аналіз особливостей фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України.

Для розв'язання завдань дослідження використано комплекс взаємопов'язаних теоретичних та емпіричних методів: теоретичний аналіз, систематизація та порівняння, вивчення й узагальнення практичного досвіду з проблеми, що досліджується.

Відзначимо, що в теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [1]. Водночас, найбільш узагальненим визначенням терміна «децентралізація» у радянський період було розширення прав місцевих державних органів управління в результаті передачі їм деяких функцій центральних органів [2].

Перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI–XII ст. Так, ще Річард I (1157–1199 рр.), потребує грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий та ефективний засіб поповнення державної скарбниці – продаж містам хартії, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою корони отримали права самоуправління, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримання правопорядку. Але найголовніше те, що змінився їхній податковий статус. Після дарування хартії певні адміністративно-територіальні утворення в майновому і правовому аспектах набули такої сили й значення, що король не зміг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста [3].

У Європі більш чітких та окреслених рис процес децентралізації набув у XVIII–XIX ст., коли вперше це поняття було закріплене у французькому законодавстві. Так, у Франції децентралізаційна теорія («decentralisation») виникла напередодні Великої французької революції 1789 р. як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, що встановили міцний централізований бюрократичний апарат влади і значною мірою нівелювали принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, й на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам.

Необхідність фіскальної децентралізації підтримували також російські науковці. Зокрема, ідейні підходи до децентралізаційних процесів застосовував відомий російській фінансист початку XX ст. Д. Боголепов [6]. Він, власне, наголошував:

«Окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, в кожній її частині існує цілий ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З іншого – на місцях краще знають потреби й уподобання населення, тому передача окремих функцій держави на локальний рівень сприяє задоволенню інтересів жителів окремих територій». Вчений Л. Веліхов, аналізуючи особливості покриття певних витрат територій, стверджував: «Звичайні витрати комун необхідно покривати за рахунок їхніх надзвичайних доходів» [7].

Таким чином, подані вище підходи деяких зарубіжних та вітчизняних дослідників зводяться до розуміння децентралізації як розширення прав і компетенцій місцевих органів влади у сфері місцевих фінансів. Очевидним є й те, що розширені за умов фіскальної децентралізації власні повноваження територій мають відповідним чином опиратися на фінансування за рахунок власних дохідних джерел (а отже, делеговані – за рахунок ресурсів, що спеціально виділяються відповідним органом). Тільки за таких умов буде забезпечуватися волевиявлення членів кожної територіальної громади в межах її власної компетенції. Саме при такому підході досягається максимальна ефективність як результат взаємозалежності доходів та видатків територій. Це, зокрема, впливає з так званого принципу «фіскальної рівноваги» Олсона (Olson's principle of «fiscal equivalence»), що широко використовується у фіскальній практиці країн Європи.

Існує декілька видів децентралізації, що мають різні характерні ознаки, наслідки та умови успішної реалізації, а саме політична, адміністративна, фіскальна і ринкова, які можуть впроваджуватися як самостійно, так і у взаємозв'язку одна з одною, у різних формах і різноманітних сполученнях як в межах країни, так і в окремих галузях національного господарства [6].

Основоположником ідеї фінансової (фіскальної) децентралізації був американський економіст Ч. Тібу, який обґрунтував її у своїй праці «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961 р.). Він, зокрема, стверджує, що саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Така автономія властива фіскальній політиці США. Інші країни порівняно нещодавно дійшли висновку, що децентралізація політично необхідна. Згаданий вчений довів, що за умови фіскальної автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Згодом ідеї Ч. Тібу набули розвитку в працях таких зарубіжних дослідників: В. Оутса – «Фіскальний федералізм» (1972 р.) і «Політична економія фіскального федералізму» (1977 р.), Р. Масгрейва – «Нариси фіскального федералізму» (1977 р.), Д. Аронсона й Д. Хіллі – «Фінансування урядів штатів і місцевих органів» (1986 р.), Г. Роузена – «Дослідження штатних і локальних публічних фінансів» (1986 р.), німецьких науковців: У. Шумахера – «Фіскальний федералізм у Федеративній Республіці Німеччина» (1993 р.), Т. Куна – «Теорія комунального фінансового вирівнювання» (1995 р.), В. Решта – «Проблеми федеративного управління: місце нових земель у загальнонімецькому фінансовому вирівнюванні» (2000 р.), Ф. Шарфа – «Перспективи розвитку німецького федералізму» (1999 р.), Ш. Бланкарта – «Аналіз німецького фіскального федералізму» (1996 р.), а також у працях швейцарських учених Б. Фрая та Р. Айхенберга – «Новий федералізм: ідея» (2001 р.) і «Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму» (1998 р.) та інших науковців.

Значний внесок у розвиток теорії децентралізації, зокрема фіскальної, зробив англійський учений-економіст В. Оутс. Він запропонував таке визначення цього терміна: децентралізація – право незалежного ухвалення рішень децентралізованими одиницями. Таким чином, регіональні й місцеві органи мають змогу самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією. В 1972 р. у своїй праці «Фіскальний федералізм» В. Оутс вивів теорему децентралізації, за основу якої взято ідеї Ч. Тібуба. Якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано ухвалені рішення щодо постачання локального суспільного блага має бути більш ефективним за централізоване або не поступатися йому з точки зору ефективності. Інакше кажучи, при децентралізації доцільно зіставляти суспільні витрати і переваги від надання благ на місцевому рівні. Теорема В. Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних благ не однаково; реагування споживачів на «фактори бюджетної локалізації» мобільне. Йдеться про різницю між послугами, що надаються на місцевому рівні та ставками податків. Інакше кажучи, кожен споживач, змінюючи місце проживання, може підібрати для себе найбільш вигідні послуги й плату за них (ставки місцевих податків). Якщо ці умови не виконуються, то, на думку В. Оутса, підстав для децентралізації в умовах економічної ефективності нема. До того ж, згаданий вчений зазначає: «Традиційна теорія фіскального федералізму дає набір рекомендацій для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та відповідних фіскальних інструментів» [5].

Поряд з науковими напрацюваннями В. Оутса також є важливими інші розробки у сфері фіскальної децентралізації, зокрема гіпотеза американського економіста Ч. Тібуба «голосування ногами». Так, у центрі бюджетно-податкових взаємовідносин між центральними і територіальними рівнями управління він ставить індивіда, громадянина-виборця. Згаданий вчений брав до уваги альтернативні соціально-психологічні та економічні мотиви людей, вважаючи, що одним із них вигідніше з фінансових міркувань залишатися вдома і намагатися змінити на краще умови свого життя, ніж мігрувати, тоді як інші охоче змінюють місце проживання. Дослідження Ч. Тібуба ґрунтується на бажанні довести, яким чином ефективність децентралізованого ухвалення рішень залежить, зокрема, від розосередження людей з різними смаками по різних територіях, населених пунктах, а також чи здатна децентралізація сама собою створювати механізми й інструменти, які б сприяли такому розосередженню.

У сучасних умовах розвиток ідей фіскальної децентралізації є необхідним й актуальним у країнах Центральної Європи та в Росії. Так, у відомій праці «Податки й оподаткування» зазначається: «Неефективності компромісів, паразитизму й інших політичних конфліктів можна уникнути, якщо припинити трансферти між органами влади. І тільки фіскальна децентралізація у поєднанні з фіскальною еквівалентністю (платність за всі державні послуги) може створити для місцевих органів влади стимул до розширення бази доходів та розвитку» [7].

Однак, як і будь-яка теорія, фіскальна децентралізація має свої особливості, тому при її застосуванні варто звернути увагу на її переваги і недоліки. Головними перевагами децентралізації є насамперед краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Крім цього, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування (це стосується унітарних країн, а у федеративних – між регіональним і місцевим

рівнями управління) дає змогу громадянам самим вибирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з кращим рівнем забезпечення послугами.

Вагомим у теоретизації фіскальної децентралізації стали такі принципи, які сформулював Р. Масгрейв:

по-перше, принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де отримуватимуться переваги, платежі й адмініструватимуться податки і збори для фінансування суспільного блага);

по-друге, принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі мають покладатися на центральний уряд, який володіє необхідними важелями для здійснення політики розподілу);

по-третє, принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими територіями);

по-четверте, принцип національних бажаних благ (центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їхнє виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими благами з національної точки зору) [6, с. 13].

Для того, щоб проводити політику фінансової децентралізації, дуже важливо розподілити завдання між різними рівнями управління. Тобто, потрібно чітко визначити, які завдання доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади. Слід дотримуватися розподілу цих завдань на постійній основі. З розмежуванням завдань майже вирішується питання про поділ бюджетних видатків між різними рівнями управління.

В нашій державі повноваження місцевих органів влади у сфері оподаткування визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» й передбачають встановлення місцевих податків і зборів, розмірів їхніх ставок у межах, визначених законодавством, а також надання пільг у сфері місцевого оподаткування. Саме місцеві податки та збори вважаються власними доходами бюджетів місцевого самоврядування, бо вони відповідають таким критеріям: вони є територіально локалізованими та формують кореляційну залежність між їхніми надходженнями й безпосередньою діяльністю місцевих органів влади, які повною мірою їх контролюють і використовують на свій розсуд.

Політика фіскальної децентралізації визначає взаємовідносини між цими бюджетами щодо розподілу доходів та видатків, відповідальності й надання міждержавних трансфертів [6]. Країни з федеративним державним устроєм проводять політику фіскального федералізму – вищої форми фінансової децентралізації. Він означає розподіл повноважень між федеральною владою і владою територіальних одиниць у фінансовій сфері, що ґрунтується на законодавчо закріплених нормах.

Отже, фіскальна (фінансова) децентралізація – це здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Таким чином, розвиток фіскальної децентралізації в Україні – процес об'єктивно виправданий і необхідний. По-перше, децентралізація необхідна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їхнього наближення до населення, вдосконалення системи управління та підвищення ефективності виконання завдань, що були передані на локальний рівень, на рівень територіальних об'єднань. По-друге, назріла реальна потреба у фінансовій самостійності органів місцевого самовря-

дування. Без делегування місцевим органам влади обґрунтованих та відповідних повноважень у сфері оподаткування неможливо забезпечити фінансову незалежність місцевому самоврядуванню і побудувати державу демократичного зразка.

Для цього необхідно, по-перше, збільшити коло прав у бюджетно-фінансовій сфері через надання податкових та бюджетних повноважень представницьким органам самоврядування. По-друге, закріпити право місцевих рад нижніх рівнів брати вирішальну участь у встановленні радами вищих рівнів нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків та інших доходів.

Таким чином, подальші дослідження процесів децентралізації влади, становлення сучасної та ефективної системи місцевого самоврядування, трансформацій у сфері регіонального управління формують один з перспективних напрямів розвитку національної економіки та національного господарства України. Дослідження подальших ознак фіскальної децентралізації здатні вирішити як низку важливих теоретичних проблем, так і безпосередні практичні завдання, які нині актуальні для державотворення в Україні.

Бібліографічні посилання та примітки

1. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О.С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19–25.
2. Колодій С.Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання / С.Ю. Колодій // Фінанси України. – 2001. – №3. – С. 63–68.
3. Малярчук А.М. Економічний зміст і структура формування місцевих бюджетів / А.М. Малярчук // Вісник податкової служби. – 2005 – 32 с.
4. Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): монографія / О.А. Музика. – К.: Атака, 2006. – 256 с.
5. Нечай А.А. Децентрализация публичных финансов: критерии и последствия реализации [Электронный ресурс] / А.А. Нечай. – М., 2009. – Режим доступа: http://nechai_moscow_decentralization_feb_2009.pdf
6. Скрипник А. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу / А. Скрипник, О. Сунцова // Економіст. – 2005. – № 3. – С. 26–29.
7. Стукало Н.В., Деркач М.І. Теоретико-методологічні засади фіскальної децентралізації / Н.В. Стукало, М.І. Деркач // Економічний простір. – 2010. – № 40. – С. 147–154.
8. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 26–34.

Надійшла до редколегії 19.05.2011