



Ефективна економіка № 12, 2017

УДК: 336. 025: 338.244.47

*Н. Ю. Рекова,
д. е. н., професор, головний науковий співробітник НДС,
Донбаська державна машинобудівна академія*

МОЖЛИВОСТІ І НАПРЯМИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УДОСКОНАЛЕННІ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

*N. Yu. Rekova,
doctor of economics, professor
Chief Scientist Donbas State Engineering Academy*

POSSIBILITIES AND DIRECTIONS OF PHYSICAL DECENTRALIZATION IN IMPROVING THE FINANCIAL POLICY INSTRUMENT

У статті досліджено дефініцію «фінансова політика» держави, надано її визначення з урахуванням етапів реалізації фінансової політики. Проаналізовано проблеми, які можуть впливати на ефективність реалізації фінансової політики. Обґрунтовано важливість податково-бюджетного інструментарію для реалізації фінансовою політики. Досліджено основні моделі фіскальної децентралізації, а також її переваги та недоліки. Обґрунтовано можливості та напрями фіскальної децентралізації в удосконаленні інструментарію фінансової політики.

The article deals with the definition of «financial policy» of the state; its definition is given taking into account the stages of financial policy realization. Problems that can influence the effectiveness of financial policy implementation have been analyzed. The importance of the fiscal and financial tools for implementing the financial policy is substantiated. The main models of fiscal decentralization are explored, its advantages and disadvantages are discussed. The possibilities and directions of fiscal decentralization in improving the financial policy tools are substantiated.

Ключові слова: *фінансова політика держави, інструментарій фінансової політики держави, фіскальна децентралізація, фінансова децентралізація.*

Key words: *financial policy of the state, instruments of state financial policy, fiscal decentralization, financial decentralization.*

Вступ. Фінансова політика – одна з найважливіших складових економічної політики будь-якої держави. За допомогою інструментарію фінансової політики шляхом оптимального розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту між окремими соціальними групами, галузями економіки, юрисдикціями забезпечується підвищення рівня суспільного добробуту.

Традиційно фінансова політика розвинених країн світу об'єднує такі ланки фінансових відносин, як [42, с. 22]:

центральный та субцентральный бюджети;

державний кредит та кредит субцентральных органів влади;

спеціальні позабюджетні фонди;

фінанси державних та муніципальних корпорацій.

Головним об'єктом фінансової політики держави є податково-бюджетна система, устрій якою обумовлює централізованість або децентралізованість характеру фінансової політики.

Щодо України, то вона знаходиться на етапі переходу до децентралізованого характеру фінансової політики, що в цілому є характерним для країн з перехідною та ринковою економіками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі існує значна кількість публікацій, присвячених теоретичним та практичним аспектам фінансової політики держави. Зокрема, можна виділити роботи таких вітчизняних вчених, як О. Василик [18; 39], В. Венгер [19], Л. Гордієнко [22], О. Григорська [23], О. Кириленко [25; 26; 42], С. Лондар [33], В. Федосов [40] тощо.

Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації, її переваги та недоліки висвітлені в працях зарубіжних вчених, а саме G. Brennan та J. Buchanan [1], J. Brueckner [2], W. Oates [4-6], D. Osborn [7], P. Peterson [8], P. Prud'homme [9], L. Saveedra [10], V. Tanzi [12-11], U. Thiessen [13], C. Tiebout [14], A. Yamoah [15].

Серед вітчизняних вчених, які досліджували проблеми фіскальної децентралізації, можна відзначити праці І. Луніної [34], О. Лилик [32], І. Волохова [21], В. Кравченка [28], Н. Кузьминчука [30], О. Бориславської, І. Зверухи, А. Школика [24], І. Чугунова [44], Н. Рекова, В. Вишневський, В. Чекіна, О. Вісцька, К. Мойсеєнко [37].

Незважаючи на значну кількість публікацій, присвячених проблемам фінансової політики, а також виокремлено проблемам фіскальної децентралізації в Україні, наразі відсутні роботи, які б комплексно висвітлювали можливості і напрями фіскальної децентралізації в удосконаленні інструментарію фінансової політики.

Постановка задачі. В цьому контексті доцільним є дослідити можливості і напрями фіскальної децентралізації в удосконаленні інструментарію фінансової політики.

Для реалізації поставленої мети важливим є вирішити такі задачі:

дослідити дефініцію «фінансова політика» держави, надати її визначення з урахуванням етапів реалізації фінансової політики;

проаналізувати проблеми, які можуть впливати на ефективність реалізації фінансової політики;

обґрунтувати важливість податково-бюджетного інструментарію для реалізації фінансовою політики;

дослідити основні моделі фіскальної децентралізації;

визначити переваги та недоліки фіскальної децентралізації;

обґрунтувати можливість удосконалення інструментарію фінансової політики за допомогою переходу до фіскальної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення дефініції «фінансова політика» держави. У табл. 1 представлено найрозповсюдженіші тлумачення цього поняття.

До першої групи можна віднести дефініції «фінансової політики», які характеризують її як комплекс або сукупність дій або заходів, метою яких може бути:

забезпечення економічного й соціального розвитку держави [18];

вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей [19];

виконання державою своїх функцій [35];
цілеспрямований вплив держави на розвиток фінансово-кредитної системи та національної економіки загалом [47];

Таблиця 1.
Визначення дефініції «фінансова політика держави»

№	Автор	Визначення
1	О. Василик [18]	Фінансова політика держави – заходи, методи й форми організації за використання фінансів для забезпечення її економічного й соціального розвитку.
2	В. Венгер [19]	Фінансова політика – комплекс дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій і повноважень у сфері фінансової діяльності суб’єктів господарювання і фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей.
3	О. Григорська [23]	Фінансова політика – це напрям діяльності держави в сфері формування, розподілу, перерозподілу та використання фондів фінансових ресурсів, а також управління фінансовими потоками, що спрямовуються державою на реалізацію стратегічних і тактичних цілей та завдань соціального, економічного, політичного та духовного розвитку суспільства, та передбачає вжиття заходів із досягнення запланованих результатів із застосуванням сукупності інструментів, з урахуванням поточного стану фінансової системи та механізму її функціонування, а також внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на процес її розробки та здійснення.
4	О. Данілов [43]	Державна фінансова політика – частина соціально-економічної політики держави щодо забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів на всіх рівнях фінансової системи країни, що в кінцевому підсумку сприятиме покращенню соціального й матеріального добробуту суспільства.
5	О. Дробозіна [35]	Фінансова політика – сукупність державних заходів щодо використання фінансових відносин для виконання державою своїх функцій.
6	А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смовженко [47]	Фінансова політика – це система заходів (законів; адміністративних рішень) у сфері фінансів з метою цілеспрямованого впливу держави на розвиток фінансово-кредитної системи та національної економіки загалом. Головним завданням фінансової політики є пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів із метою стимулювання матеріального виробництва та соціального захисту населення.
7	О. Кириленко [25]	Фінансова політика – система об’єктивно необхідних заходів щодо використання фінансових відносин для здійснення функцій прямого і непрямого державного управління з метою розв’язання соціальних проблем, забезпечення справедливого, інноваційного, конкурентного і ефективного розвитку економіки, подолання різних перешкод, які не можна подолати через механізм саморегуляції.
8	С. Ковальчук, І. Форкун [27]	Фінансова політика пов’язана із фінансовими відносинами в межах виконання державою покладених на неї функцій, що дещо розширює сферу її застосування.
9	В. Кравченко [28]	Державна фінансова політика – система заходів, що здійснюються централізованою владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях.
10	В. Кудряшов [29]	Фінансова політика – управління формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів із метою вирішення поставлених завдань.
11	С. Лондар, О. Тимошенко [33]	Фінансова політика держави – це визначений урядом напрям діяльності, що передбачає цілісну сукупність організаційних, правових, інформаційних, інших заходів, спрямованих на ефективне формування фінансових ресурсів держави, їх розподіл, раціональне використання й контроль відповідних фінансових потоків за допомогою використання потенціалу фінансової системи та забезпечення функціонування фінансових механізмів.
12	В. Оспіщева [46]	Фінансова політика відображає комплекс взаємопов’язаних і цілеспрямованих заходів держави щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання на основі чинного законодавства з метою реалізації тієї чи іншої державної програми соціально-економічного розвитку.
13	О. Романенко, С Огордник [41]	Фінансова політика реалізується в ході визначення цілей і завдань, на виконання яких спрямовується процес формування, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів.
14	І. Сидор [38]	Фінансова політика держави – сукупність цілеспрямованих дій і заходів розподільчого характеру, які реалізуються через фінансову систему, щодо організації та використання фінансових відносин відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства з метою забезпечення зростання ВВП країни і підвищення добробуту громадян.
15	В. Федосов, В. Опарін [40]	Фінансова політика є комплексом дій і заходів в межах наданих їй функцій і повноважень у сфері фінансів, вона має бути адекватною відповідній економічній і політичній ситуації, котра складається в певний історичний момент у конкретній країні.
16	П. Юхименко, П. Леоненко, А. Ільєнко [39]	Фінансова політика держави – це частина (підсистема) її економічної політики, яка є сукупністю законодавчих і нормативних актів, бюджетно-податкових, інших фінансових інструментів, інститутів і заходів державної влади, котрі, згідно із законодавством, мають повноваження щодо формування й використання фінансових ресурсів держави та регулюють фінансово-кредитні потоки в секторах економіки відповідно до стратегічних і тактичних цілей державної економічної політики.

(авторське групування)

розв’язання соціальних проблем, забезпечення справедливого, інноваційного, конкурентного і ефективного розвитку економіки, подолання різних перешкод, які не можна подолати через механізм саморегуляції [25];

управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях [28];

реалізації тієї чи іншої державної програми соціально-економічного розвитку [46];

забезпечення зростання ВВП країни і підвищення добробуту громадян [38].

Тобто перша група розглядає дефініцію «фінансової політики» у вузькому розумінні цього терміну.

До другої групи можна віднести дефініції «фінансової політики», які характеризують її як:

напряму діяльності держави [23];

частину соціально-економічної політики [43];

визначений урядом напрям діяльності [33];

частину (підсистему) економічної політики держави [39].

Тобто друга група розглядає дефініцію «фінансової політики» у широкому розумінні цього терміну.

Усі інші дефініції «фінансової політики» можна віднести до третьої групи [27; 29; 41].

Слід зауважити, що усі представлені до аналізу дефініції «фінансової політики» не розглядають її з точки зору етапів її реалізації. На рис. 1 представлено етапи реалізації фінансової політики (рис. 1), які спрямовані не лише на вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави, а й на аналіз і удосконалення її інструментарію. Це забезпечується внаслідок впровадження таких етапів її реалізації, як аналіз і аудит результативності та ефективності напрацьованого інструментарії фінансової політики щодо вирішення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави на поточний період, а також його удосконалення для вирішення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави на середньострокову та довгострокову перспективу.

В цьому контексті доцільним є надати таке визначення дефініції «фінансова політика»:

«Фінансова політика держави – це комплекс заходів, спрямованих на вироблення науково обґрунтованих концепцій соціально-економічного розвитку держави, їх пріоритетних напрямів на поточний період, середньострокову та довгострокову перспективу; розробку фінансового інструментарію для їх реалізації на поточний період; аналізу та аудиту його ефективності з метою подальшого удосконалення для вирішення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави на середньострокову та довгострокову перспективу».

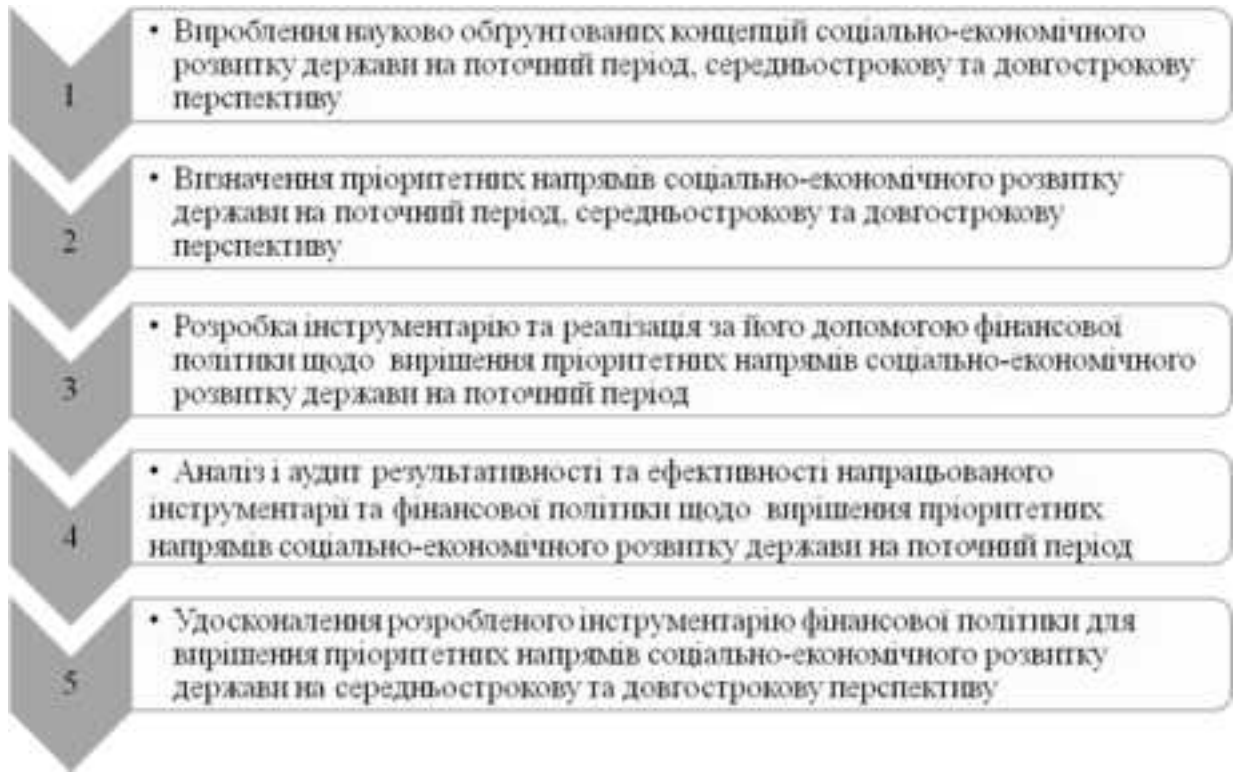


Рис. 1. Етапи реалізації фінансової політики держави
(розроблено автором)

Запропоноване визначення дефініції «фінансова політика» демонструє важливість інструментарію, за допомогою якого фінансова політика реалізує пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку держави у поточному періоді.

Враховуючи той факт, що одним з головних об’єктів фінансової політики держави є податкова-бюджетна система, доцільним є розглянути основний інструментарій фінансової політики в контексті податково-бюджетної системи (рис. 2).

Податковий інструментарій	Бюджетний інструментарій
<ul style="list-style-type: none">• диференціація ставок податків,• податкові пільги,• податкові канікули,• податковий кредит,• спеціальні податкові режими,• податкові санкції,• податкова амністія	<ul style="list-style-type: none">• бюджетні інвестиції,• гарантії,• державні закупівлі,• державне кредитування,• субсидії,• дотації

Рис. 2. Інструментарій фінансової політики в контексті податково-бюджетної системи

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що податково-бюджетна система та її інструментарій багато в чому залежать від державного устрою країни. Традиційно в унітарних державах податково-бюджетна система містить такі дві ланки, як центральний бюджет та місцеві бюджети. У федеративних державах податково-бюджетна система складається з трьох ланок: центрального (федерального) бюджету; бюджетів членів федерації, бюджетів місцевого самоврядування [42].

У зв’язку з тим, що наразі спостерігається загальносвітова тенденція до зростання масштабів господарств юрисдикцій, посилення їхньої залежності від крупного капіталу, розширення та ускладнення функцій субцентральних органів влади [42], роль та значення інструментарію податково-бюджетної системи в реалізації фінансової політики держави суттєво зростає. Він дозволяє вирішувати проблеми окремих юрисдикцій, які перешкоджають ефективній реалізації фінансової політики. Ці проблеми можна розділити на внутрішні та зовнішні [36; 20].

До внутрішніх можна віднести такі, як:

- низька прозорість діяльності субцентральних органів влади, незацікавленість у залученні громадян до вирішення проблем юрисдикції;
- юридична неграмотність громадян, пасивне ставлення до локальних проблем юрисдикції, недовіра до субцентральних органів влади;
- недостатня кваліфікація працівників субцентральних органів влади тощо.

До зовнішніх:

- недосконалість територіального устрою держави;
- позбавленість субцентральних органів влади самостійності щодо реалізації власної фінансової політики;
- невідповідність реального обсягу фінансових ресурсів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, потребам фінансування делегованих державою повноважень;
- законодавчо обмежений перелік місцевих податків і зборів та відсутність об’єктів оподаткування по деяких з них в окремих юрисдикціях;
- необхідність дотримання жорстких, централізовано встановлених єдиних загальнодержавних норм при здійсненні видатків;
- заборона здійснення запозичень субцентральними органами влади;
- висока залежність від міжбюджетних трансфертів, в тому числі дотацій вирівнювання тощо.

Перелічені проблеми в цілому відповідають характерним ознакам перехідної економіки (рис. 2), якій притаманні часті зміни пропорцій перерозподілу фінансових ресурсів в залежності від фінансових пріоритетів держави.

Відповідно до табл. 2 наступним етапом від перехідної економіки є регульована ринкова економіка і, як наслідок, перехід від низько або помірно децентралізованого характеру фінансової політики до розширено децентралізованого характеру фінансової політики.

Таблиця 2. Вплив типу економічної системи на структуру та рівень розвитку фінансової системи				
Характерні ознаки	Тип економічної системи			
	Командно-адміністративна економіка	Ринкова економіка вільної конкуренції	Перехідна економіка	Регульована ринкова економіка
Форма власності	Державна	Приватна	Поява корпоративного сектору і приватної власності	Державна і приватна
Рівень централізації фінансових ресурсів	Надмірна централізація (більше 80%) через державний бюджет	Спрацьовує дія аллокаційної функції державних фінансів	Пропорції перерозподілу фінансових ресурсів часто змінюються, залежно від фінансових пріоритетів	Розширена децентралізація (25-60%)
Використання фінансових інструментів	Планове управління і централізоване ціноутворення	Активне використання фінансових інструментів та важелів	Недостатнє	Поєднання регулюючої ролі держави із ринковою конкуренцією
Рівень розвитку фінансової системи	Спрощена і дещо примітивна	Досягає довершеності	У стадії розвитку і удосконалення	Досягає довершеності
Основні сфери і ланки фінансової системи	Державний бюджет і фінанси державних підприємств	Усі сфери та ланки достатньо розвинуті, пріоритетну роль відіграє фінансовий ринок і корпоративний сектор	На стадії формування фінансовий ринок, система державного кредиту, недостатній розвиток фінансового посередництва	Усі сфери і ланки достатньо розвинені, а структурне співвідношення між ними визначається моделлю економіки

Складено по [42]

Це обумовлено тим, що податково-бюджетний інструментарій низько або помірно децентралізованого характеру фінансової політики не може вирішити проблем, з якими стикаються країни в ході реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави на поточний період.

В економічній науці децентралізований характер фінансової політики називається фіскальною децентралізацією. Першим визначенням поняття «децентралізації» був поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать тільки до компетенції держави, і такі, що надаються громаді шляхом делегації повноважень [16; 48, с. 82]. Тобто таке визначення ототожнювало децентралізацію із самоврядуванням. Пізніше децентралізацію стали розглядати як розширення компетенцій субцентральних органів влади [31, с. 339], що діють в рамках своєї компетенції самостійно та незалежно від центральних органів влади [17].

Наразі децентралізація розглядається, як передача субцентральним органам влади компетенцій для розв’язання питань, пов’язаних із місцевими потребами окремих юрисдикцій [16].

З позиції розподілу функцій між рівнями управління традиційно виділяють такі види децентралізації: політичну; адміністративну й фінансову. Фінансова децентралізація передбачає розподіл функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральним та субцентральними органами влади.

У зарубіжній науковій літературі замість терміну «фінансова децентралізація» використовується термін «фіскальна децентралізація». Враховуючи той факт, що в основу цього дослідження покладено теоретичний доробок західних вчених, в рамках цієї роботи пропонується використовувати термін «фіскальна децентралізація».

В цілому виділяють три основні форми фіскальної децентралізації: деконцентрація, делегування, деволюція [3; 37].

Деконцентрація – модель слабкої фіскальної децентралізації. Вона передбачає перерозподіл повноважень між центральними органами влади або передачу адміністративних функцій субцентральним органам влади. За такої форми фіскальної децентралізації субцентральні органи влади майже не мають незалежних доходів, а процес прийняття усіх рішень є централізованим. Як наслідок, субцентральні органи влади виконують лише консультативну та координуючу функції [3; 37].

Делегування – модель розвиненої фіскальної децентралізації, яка передбачає доручення субцентральним органам влади виконувати поодинокі повноваження центральної влади. Це забезпечує їм деяку адміністративну та фінансову самостійність, проте зберігає залежність від центрального органу владу, який має пріоритетне право скасовувати субцентральні рішення.

В умовах делегування центральні органи влади забезпечують фінансове підґрунтя, а також правила і норми для розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів. Субцентральні органи влади мобілізують лише місцеві податки, при чому, в обмеженій кількості, отримують цільові субсидії від центральних органів влади та мають незначну кількість повноважень для перерозподілу ресурсів в різних секторах [3; 37].

Деволюція – модель широкої фіскальної децентралізації, яка представляє собою найбільш розвинену форму децентралізації. Вона передбачає, що певні функції і повноваження закріплюються за субцентральними органами влади. Незалежно від центральних органів влади вони отримують пріоритетне право приймати власні рішення, а також виконувати їх під власну відповідальність. В умовах деволюції субцентральні органи влади нарівні з центральним урядом мають усю повноту влади по збиранню доходів. Також вони мають законне право на формування власного бюджету, а також розподіл та перерозподіл ресурсів між різними секторами [3; 37].

Усі переваги фіскальної децентралізації концентруються на ідеї про неефективність та обмеженість центрального управління [15].

Щодо переваг, то, по-перше, найчастіше згадувана перевага фіскальної децентралізації – її економічна ефективність. Згідно V. Tanzi, «the main economic justification for decentralization rests largely on allocative or efficiency grounds^[1] [12]». В умовах фіскальної децентралізації субцентральні органи влади можуть надавати кращі комбінації суспільних благ і послуг, оскільки в них є можливість враховувати різні уподобання жителів їх юрисдикцій [15]. Прихильники децентралізації вважають, що економічна ефективність досягається шляхом децентралізації субцентральних органів влади, оскільки вони можуть забезпечити максимально ефективну комбінацію суспільних благ і послуг, тобто надавати лише ті, які найкращим чином відображають переваги людей, що живуть в даній юрисдикції [6]. Централізований же уряд, навпаки, з більшою ймовірністю буде забезпечувати єдиний пакет суспільних благ і послуг для всіх юрисдикцій.

Так W. Oates стверджує, що «a decentralized form of government therefore offers the promise of increasing economic efficiency by providing a range of outputs of certain public goods that corresponds more closely to the differing tastes of groups of consumers^[2] [6]». Децентралізація надання суспільних благ і послуг також забезпечує і більш низькі адміністративні накладні витрати, оскільки витрати контролю і моніторингу, ймовірно, будуть нижчими [4].

По-друге, фіскальна децентралізація також може підвищити підзвітність місцевих чиновників, особливо в передвиборний період [4]. Місцеві чиновники з більшою ймовірністю будуть ефективно розподіляти ресурси і докладати всіх зусиль для забезпечення оптимального рівня економічного розвитку і державних послуг, коли вони ближче до свого електорату. В іншому випадку вони ризикують не переобратися [15].

По-третє, коли місцеві юрисдикції повинні фінансувати надані ними послуги, вони з більшою ймовірністю зроблять це економічно ефективніше в умовах децентралізації, ніж централізації [15]. Тобто вони зможуть забезпечити умови, при яких граничний прибуток буде дорівнювати граничним витратам [12]. Згідно з U. Thiessen, центральний уряд більше схильний економити на питаннях місцевого значення, таких як освіта, догляд за дітьми і місцева інфраструктура, і швидше зосереджуватися на таких питаннях загальнодержавного значення, як національна оборона [13].

По-четверте, в умовах фіскальної децентралізації субцентральних органів влади окремі юрисдикції можуть виступати своєрідними «research lab[3]» [7]. Децентралізація дозволяє проводити експерименти та інновації в наданні державних послуг [12]. Субцентральні експерименти можуть привести до зростання технологічного прогресу у наданні державних послуг, а також фінансової політики [4] Коли субцентральні органи влади окремої юрисдикції розробляють і здійснюють програми економічного розвитку в умовах децентралізації, то спочатку програма здійснюється у відносно невеликих масштабах. Якщо програма успішна, то інші юрисдикції також можуть розповсюдити її на свої юрисдикції. Проте, якщо програма не виконує своїх завдань, то тільки кілька юрисдикцій будуть страждати, а не вся країна [15].

По-п'яте, експерименти з наданням державних послуг можуть призвести до виграшу від конкуренції між субцентральними органами влади [4]. Конкуренція є перевагою, коли вона змушує субцентральні органи влади застосовувати більш ефективні технології, ніж вони раніше використовували. W. Oates стверджує, що централізована держава, яка забезпечує всі суспільні блага з невеликої конкуренцією або з її відсутністю, ймовірно, не може стимулювати юрисдикції бути інноваційними та ефективними [15].

Усі недоліки фіскальної децентралізації концентруються на ідеї про неефективність та обмеженість субцентральних органів влади [15].

По-перше, це ймовірність ліквідації або дублювання наданих державних послуг [6]. В умовах децентралізації, програми можуть мати місце в різних, сусідніх або перехресних юрисдикціях. Так, наприклад, маючи один великий парк між двома сусідніми юрисдикціями, виникає ситуація, коли кожна з них витрачає дефіцитні фінансові ресурси для створення подібних парків в межах декількох кілометрів один від одного. Якщо такі парки надаватимуть аналогічні послуги, це може виявитися марною тратою фінансових ресурсів [15].

По-друге, пов'язаним з першим недоліком децентралізації є втрата ефекту масштабу ^[4]. Переваги від ефекту масштабу губляться, коли дрібніші юрисдикції відповідають за надання державних послуг, витрати на виробництво або доставку яких можуть знижуватися зі зростанням масштабу. В умовах фіскальної децентралізації кожний субцентральний орган влади має виконувати свою програму економічного зростання незалежно від інших субцентральних органів влади. В таких умовах може виникнути ситуація, при якій кожна юрисдикція буде витрачати більше за кожну одиницю продукції, тому що вона буде працювати на менших масштабах [15].

По-третє, іншим недоліком фіскальної децентралізації є «the quality of local bureaucracies^[4]» [12]. Кваліфікація працівників центрального уряду, ймовірно, буде вище, ніж у працівників субцентральних органів влади. Це пов'язане з тим, що центральний уряд може забезпечити кращі кар'єрні можливості та вищу оплату праці [9]. Субцентральні органи влади, швидше за все, не можуть надавати такі можливості для кар'єрного зростання і заробітної плати. Наявність персоналу з низькою кваліфікацією в субцентральних органах влади, особливо в сільських районах, може обмежувати ефективність фіскальної децентралізації [15].

По-четверте, хоча конкуренція між субцентральними органами влади згадувалася як перевага фіскальної децентралізації, вона також може мати й негативні наслідки. У разі, коли конкуренція між субцентральними органами влади веде до неефективного надання суспільних послуг, децентралізація може бути небажаною для суспільства в цілому [15]. Юрисдикції можуть урізати громадські послуги, щоб витіснити домогосподарства, які не відносяться до платників податків, а більше відносяться до споживачів суспільних благ. Таким чином, субцентральні органи влади намагаються знизити податкове навантаження на платників податків та мешканців, які є більш ефективними з точки зору сплати податків. Такого роду конкуренція створює фіскальні екстерналії, які є наслідком діяльності інших юрисдикцій. Це явище було названо в літературі як «race to the bottom^[5] [2; 10]».

По-п'яте, ще одним потенційним недоліком фіскальної децентралізації може стати компроміс між розподілом фінансів на такі напрямки фінансової політики, як економічне зростання і надання суспільних благ і послуг [8]. Перебуваючи під тиском забезпечувати економічне зростання субцентральні органи влади можуть перерозподіляти фінансові ресурси, які призначені для надання суспільних благ і послуг, на здійснення ініціатив щодо забезпечення економічного зростання. Ця практика може негативно позначитися на тих мешканцях юрисдикцій, які є одержувачами суспільних благ і послуг [15].

По-шосте, фіскальна децентралізація може спровокувати розвиток регіональної нерівності [13]. В умовах фіскальної децентралізації різні юрисдикції надають різне поєднання суспільних благ і послуг, а також податків. Тому багатші юрисдикції можуть спробувати відігнати бідніші домогосподарства зі своєї місцевості. Тим самим фіскальна децентралізація може підсилити регіональну нерівність та зменшити економічне зростання країни в цілому [13].

І нарешті, ще одним недоліком фіскальної децентралізації є можливе збільшення корупції, особливо в країнах з перехідною економікою або економікою, що розвиваються. Вважається, що субцентральні органи влади легше підкупити, ніж центральний уряд [11; 9]. Так, наприклад, W. Oates згадує в якості недоліків децентралізації – зростання корупції. Проте, він не дає чіткого обґрунтування того, що ця корупція в більшій мірі відноситься до субцентральних органів влади [5].

Незважаючи на можливі недоліки фіскальної децентралізації, вона є більш ефективною з точки зору ефективності реалізації фінансової політики держави, адже дає можливість більш повно розкрити потенціал податково-бюджетного інструментарію.

Висновки. Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки.

По-перше, наразі не існує єдиного визначення дефініції «фінансова політика» держави. Проаналізовані визначення розглядають фінансову політику або в широкому розумінні як напрям економічної політики держави, або у вузькому розумінні як комплекс заходів для вирішення тих або інших соціально-економічних проблем. Також не існує визначення, яке б відображало етапи реалізації фінансової політики, які спрямовані не лише на вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави, а й на удосконалення її інструментарію.

По-друге, в ході реалізації фінансової політики держава може зіткнутися з низкою проблем, як зовнішніх, так і внутрішніх, які впливатимуть на ефективність фінансової політики. Ці проблеми можуть бути вирішені за допомогою переходу до децентралізованого характеру фінансової політики (фіскальної децентралізації). Як наслідок, обґрунтовано важливість застосування податково-бюджетного інструментарію для реалізації фінансовою політики.

По-третє, визначено, що фіскальна децентралізація має як переваги, так і недоліки. В цьому контексті обґрунтовано, що незважаючи на можливі недоліки фіскальної децентралізації, вона є більш ефективною з точки зору ефективності реалізації фінансової політики держави. Це має місце внаслідок того, що вона дає можливість більш повно розкрити потенціал податково-бюджетного інструментарію. Як наслідок, перехід до фіскальної децентралізації дозволить удосконалити інструментарій фінансової політики.

Також слід зауважити, що для вирішення проблем, пов'язаних з недоліками фіскальної децентралізації, доцільним є проведення постійного моніторингу її результативності та ефективності. В цьому контексті напрямом подальших досліджень може стати аналіз теоретичних підходів до вбудови моніторингу (економічного аналізу та аудиту) в управління процесом фіскальної децентралізації.

Список літератури.

1. Brennan G. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution / G. Brennan, J. M. Buchanan. – Cambridge: Cambridge University Press, 1980. – 231 p.
2. Brueckner J. Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence / J. Brueckner // Southern Economic Journal. – 2000. – № 3. – P. 505-525.
3. Lepain J. Choosing a model of fiscal decentralization [Електронний ресурс] / J. Lepain // Yemen: National Dialogue Conference Sana’a, 2013. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/JeanMarcLepain/yemen-fiscal-decentralisation>.
4. Oates W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature. – 1999. – №37. – P. 1120-1149.
5. Oates W. Federalism and Government Finance, in Modern Public Finance / W. Oates. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994. – 126-151 pp.
6. Oates W. Fiscal Federalism / W. Oates. – Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. – 256 p.
7. Osbourne D. Laboratories of Democracy: A New Breed of Governor Creates Models For National Growth / D. Osbourne. – Boston, MA: Harvard Business School Press, 1988. – 400 p.
8. Peterson P. City Limits / P. Peterson. – Chicago: University Press of Chicago, 1981. – 284 p.
9. Prud’homme R. On the Dangers of Decentralization Policy / R. Prud’homme // World Bank, Transportation, Water and Urban Development Department, Transport Division, Washington, D.C. – Research Working Paper. – 1994. – № 1252. – 43 p.
10. Saveedra L. (2000). A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC / L. Saveedra // Journal of Urban Economics. – 2000. – № 47. – P. 248-279.
11. Tanzi V. Corruption, Governmental Activities and Markets / V. Tanzi. – International Monetary Fund. Washington, D.C. – Working Paper. – 1994. – № 94/99. – 23 p.
12. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects / V. Tanzi // Annual World Bank Conference on Development Economics. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1996. – P. 295-315.
13. Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries / U. Thiessen. – European Network of Economic Policy Research Institutes. – Working Papers. – 2001. – № 001. – P. 237–274.
14. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures / C. Tiebout // Journal of Political Economy. – 1956. – № 64. – P. 416-424.
15. Yamoah A. The effects of fiscal decentralization on economic growth in U.S. counties [Електронний ресурс] / A. Yamoah: dissertation, Graduate School of The Ohio State University, 2007. – Режим доступу: https://etd.ohiolink.edu!etd.send_file?accession=osu1167711308&disposition=inline (https://etd.ohiolink.edu!etd.send_file?accession=osu1167711308&disposition=inline).
16. Бикардова Н. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. Бикардова /// Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2. – С. 145-151.
17. Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки: учеб. для вузов / Д. Боголепов. – Х.: Пролетарий, 1929. – с. 198.
18. Василик О. Теорія фінансів / О. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
19. Венгер В. Фінанси: навч. пос. / В. Венгер. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.
20. Видіборець А. Критеріальні основи ефективності фінансової політики місцевих органів влади / А. Видіборець // Інноваційна економіка. – 2013. – № 9. – С. 93-99.
21. Волохова І. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.

22. Гордієнко Л. Перспективи розвитку державної фінансової політики в Україні / Л. Гордієнко // Держава та регіони. – 2015. – № 4. – С. 20-24.
23. Григорська О. Сутнісна характеристика фінансової політики держави / О. Григорська // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», вересень 2016. – № 2(30). – С. 51–54.
24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 218 с.
25. Кириленко В. До питання про суть і функції фінансової політики держави / В. Кириленко // Світ фінансів. – 2007. – № 4. – С. 94-99.
26. Кириленко О. Фінанси / О. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212 с.
27. Ковальчук С. Фінанси: навч. посібник / С. Ковальчук, І. Форкун. – Львів: Новий світ 2000, 2006. – С. 568 с.
28. Кравченко В. Місцеві фінанси України / В. Кравченко. – К.: Т-во Знання, КОО, 1999. – 487 с.
29. Кудряшов В. Фінанси: навч. посібник / В. Кудряшов. – Херсон: Олді-плюс, 2002. – 352 с.
30. Кузьминчук Н. Забезпечення фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіонів: підходи, методи, напрямки реалізації: монографія / Н. Кузьминчук. – Львів: Ліга-Прес, 2012. – 624 с.
31. Лебедев В. Местные налоги / В. Лебедев – СПб.: Типогр. А.М. Вольфа, 1886. – 582 с.
32. Лилик О. Становлення та розвиток міжбюджетних відносин в Україні: Автореф. дис. канд. екон. наук.: 08.04.01 / О. Лилик. – К.: НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2002. – 16 с.
33. Лондар С. Фінанси / С. Лондар, О. Тимошенко. – Вінниця: Нова книга, 2009. – 384 с.
34. Луніна І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
35. Общая теория финансов: учебник / ред. Л. Дробозина. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256 с.
36. Перевознюк В. Фінансова політика місцевого самоврядування: теоретичний аспект / В. Перевознюк // Світ фінансів. – 2009. – № 2. – С. 109-117.
37. Реформування системи місцевих фінансів на засадах фінансової децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика : монографія / Н. Ю. Рекова, В. П. Вишневський, В. Д. Чекіна, О. В. Вісцька, К. Є. Мойсеєнко; За заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. – Краматорськ: ТОВ «Краматорська типографія», 2016. – 252 с.
38. Сидор І. Фінансова політика держави: теоретичні аспекти та практична реалізація в Україні / І. Сидор // Світ фінансів. – 2009. – № 4. – С. 44-53.
39. Теорія фінансів / П. Леоненко, П. Юхименко, А. Ільєнко / за ред. О. Василика. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.
40. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: моногр. / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
41. Фінанси / О. Романенко, С. Огородник, М. Зязюн, А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2007. – 387 с.
42. Фінанси зарубіжних країн: навч. посібн. / [Кізіма Т., Кравчук Н., Горин В. та ін.]; за ред. О. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2013. – 287 с.
43. Фінанси у запитаннях і відповідях / О. Данілова. – К.: Комп'ютер прес, 2006. – 444 с.
44. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
45. Фінанси. Грошовий обіг. Кредит: навч. посібник / за ред. Л. Дробозіної. – Рівне: Вертекс, 2001. – 352 с.
46. Фінанси: навч. посібник / за ред. В. Оспішева. – К.: Знання, 2006. – 415 с.
47. Фінансовий словник / А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смовженко. – Львів: Центр Європи, 1997. – 576 с.
48. Ященко А. Теория федерализма / А. Ященко – Юрьев, 1912. – 154 с.

References.

1. Brennan, G. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
2. Brueckner, J. (2000), “Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence”, Southern Economic Journal, Vol. 3, pp. 505-525.
3. Lepain, J. (2013), “Choosing a model of fiscal decentralization”, available at: <http://www.slideshare.net/JeanMarcLepain/yemen-fiscal-decentralisation> (Accessed 20 Dec 2017).
4. Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, Journal of Economic Literature, Vol. 37, pp. 1120-1149.
5. Oates, W. (1994), Federalism and Government Finance, in Modern Public Finance, Harvard University Press Cambridge, MA.
6. Oates, W. (1972), Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York, USA.
7. Osbourne, D. (1988), Laboratories of Democracy: A New Breed of Governor Creates Models For National Growth, Harvard Business School Press Boston, USA.
8. Peterson, P. (1981), City Limits, University Press of Chicago, Chicago, USA.
9. Prudhomme, R. (1994), “On the Dangers of Decentralization Policy. World Bank, Transportation, Water and Urban Development Department, Transport Division”, Research Working Paper, Vol. 1252, pp. 43.
10. Saveedra, L. (2000), “A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC”, Journal of Urban Economics, Vol. 47, pp. 248-279.
11. Tanzi, V. (1996), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Annual World Bank Conference on Development Economics. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, pp. 295-315.
12. Tanzi, V. (1994), “Corruption, Governmental Activities and Markets”, International Monetary Fund Working Paper, Vol. 94/99, pp. 23.
13. Thiessen, U. (2001), “Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries”, European Network of Economic Policy Research Institutes. Working Papers, Vol. 001, pp. 237–274.
14. Tiebout, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Political Economy, Vol. 64, pp. 416-424.
15. Yamoah, A. (2007), “The effects of fiscal decentralization on economic growth in U.S”, available at: https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1167711308&disposition=inline (Accessed 20 Dec 2017)
16. Bikardova, N. (2010), “Financial decentralization of local self-government”, Ekonomichniy visnik Donbasu, Vol. 2, pp. 145-151.
17. Bogolepov, D. (1929), Kratkiy kurs finansovoy nauki. [Short course of financial science: study. for high schools], Proletariy, Kharkiv, Ukraine.
18. Vasilik, O. (2000), Teoriya finansiv. [Theory of Finance], NIOS, Kyiv, Ukraine.
19. Venger, V. (2009), Finansy [Finance], Tsentr uchbovoyi literaturi, Kyiv, Ukraine.
20. Vidiborets, A. (2013), “Criterion basis of the effectiveness of financial policy of local authorities”, Innovatsiyna ekonomika, Vol. 9, pp. 93-99.
21. Volohova, I. (2010), Mizhbyudzhetni vidnosini v Ukraini: suchasniy stan ta perspektivi rozvitku. [The inter-budgetary relations in Ukraine: the current state and prospects of development], Atlant, Odesa, Ukraine.
22. Gordienko, L. (2015), “Perspectives of development of the state financial policy in Ukraine”, Derzhava ta regioni, Vol. 4, pp. 20-24.
23. Grigorska, O. (2016), “Essential characteristic of state financial policy”, Naukovi zapiski Natsionalnogo universitetu «Ostrozka akademiya». Seriya «Ekononika», Vol. 2(30), pp. 51–54.
24. Borislavska, O. and Zaveruha, I. (2012), Detsentralizatsiya publichnoyi vladi: dosvid Evropeyskih krayin ta perspektivi Ukraini. [Decentralization of public authority: the experience of European countries and prospects of Ukraine], TOV «Softya», Kyiv, Ukraine.
25. Kirilenko, V. (2007), “To the question of the essence and functions of the financial policy of the state”, Svit finansiv. Vol. 4, pp. 94-99.
26. Kirilenko, O. (2002), Finansy [Finance], Aston Ternopil, Ukraine.
27. Kovalchuk, S. (2006), Finansy [Finance], Noviy svit 2000, Lviv, Ukraine.
28. Kravchenko, V. (1999), Mistsevi finansy Ukrayini [Local Finance of Ukraine], T-vo Znannya, Kyiv, Ukraine.
29. Kudryashov, V. (2002), Finansy [Finance], Oldiplus, Herson, Ukraine.
30. Kuzminchuk, N. (2012), Zabezpechennya finansovo-byudzhethnogo reguluyuvannya rozvitku regioniv: pidhodi, metodi, napryamki realizatsiyi: monografiya [Provision of financial and budgetary regulation of regional development: approaches, methods, directions of implementation: monograph], Liga-Pres, Lviv, Ukraine.
31. Lebedev, V. (1886), Mestnyie nalogi. [Local taxes], Tipogr Wolfa, St.Petersburg, Russia.
32. Lilik, O. (2002), “Formation and development of inter-budgetary relations in Ukraine”, Ph.D. Thesis, Economy, NDFI pri Ministerstvi finansiv Ukrayini, Kyiv, Ukraine.
33. Londar, S. (2009), Finansy [Finances], Nova kniga Vinnitsya, Ukraine.
34. Lunina, I. (2006), Derzhavni finansy ta reformuvannya mizhbyudzhetnih vidnosin: monografiya. [Public Finances and Reforming Inter-budgetary Relations: Monograph], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
35. Drobозina, L. (1995), Obschaya teoriya finansov: uchebnik. [General theory of finance: textbook], Banki i birzhi, YuNITI, Moscow, Russia.
36. Perevoznyuk, V. (2009), “Financial Policy of Local Self-Government: The Theoretical Aspect”, Svit finansiv, Vol. 2, pp. 109-117.
37. Reкова, N. Vishnevskiy, V. and Chekina, V. (2016), Reformuvannya sistemi mistsevih finansiv na zasadah fiskalnoyi detsentralizatsiyi: teoriya, Evropeyskiy dosvid ta vitchiznyana praktika :monografiya. [Reforming the system of local finances on the principles of fiscal decentralization: theory, European experience and domestic practice: monograph], LLC "Kramatorsk typography", Kramatorsk, Ukraine.
38. Sidor, I. (2009), “Financial Policy of the State: Theoretical Aspects and Practical Realization in Ukraine”, Svit finansiv, Vol. 4, pp. 44-53.
39. Leonenko, P. Yuhimenko, P. and Ilenk., A. (2005), Teoriya finansiv. [Theory of Finance], Tsentr navchalnoyi literaturi, Kyiv, Ukraine.
40. Fedosov, V. and Oparin, V. (2002), Finansova restrukturizatsiya v Ukraini: problemi i napryami: monogr. [Financial restructuring in Ukraine: problems and trends: monogr.], KNEU, Kyiv, Ukraine.
41. Romanenko, O. Ogorodnik, S. and Zyazyun, M. (2007), Finansy. [Finance], KNEU, Kyiv, Ukraine.
42. Kizima, T. Kravchuk, N. and Gorin, V. (2013), Finansy zarubizhnih krayin. [Finance of foreign countries: training, manual], Ekonomichna dumka, Ternopil, Kyiv, Ukraine.
43. Danilova, O. (2006), Finansy u zapitanniyah i vidpovidyah. [Finance in questions and answers], Kompyuter pres, Kyiv, Ukraine.

44. Chugunova, I. (2009), Finansi Ukrayini: Institutsiyni peretvorennya ta napryami rozvitku. [Finance of Ukraine: Institutional Transformations and Development Directions], DNNU AFU, Kyiv, Ukraine.

45. Drobozinoyi, L. (2001), Finansi. Groshoviy obig. Kredit: navch, pposibnik. [Finance. Currency. Credit: Teacher manual], Verteks, Rivne, Ukraine.

46. Ospischeva, V. (2006), Finansi [Finance], Znannya, Kyiv, Ukraine.

47. Zagorodnly, A. Voznyuk, G. and Smovzhenko, T. (1997), Finansoviy slovnik. [Financial Dictionary], Tsentrv Evropi, Lviv, Ukraine.

48. Yashchenko, A. (1912), Teoryya federalyzma. [The theory of federalism], Yuryev, Russia.

[1] «основне економічне обґрунтування децентралізації в основному базується на принципах розподілу або ефективності».

[2] «децентралізована форма правління пропонує обіцянку підвищити економічну ефективність, надаючи перелік певних суспільних благ, які більш тісно відповідають різним смакам груп споживачів».

[3] «дослідницькими лабораторіями».

[4] «якість місцевої бюрократії».

[5] «гонка до дна».

Стаття надійшла до редакції 20.12.2017 р.